



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

KAMU BÜTÇESİNDE YENİ EĞİLİMLER NEW TRENDS IN PUBLIC BUDGETING

Özel Sayı Editörleri/Special Issue Editors

Prof. Dr. Bruce McDonald, Old Dominion University, USA
Doç. Dr. Gonca GÜNGÖR GÖKSU, Sakarya Üniversitesi, Türkiye

Sayı/Issue: 138 - Eylül/September 2025

- **Göç ve Çevre Unsurlarının Yönetiminin Kamu Politikaları ve Bütçesine Etkileri:**
Avrupa Birliği ve Üye Ülke Sayıştay Raporlarından Kanıtlar
Effects of Migration and Environmental Management on Public Policies and Budgets:
Evidence From the Reports of ECA and Member State SAls
- **Proje Desteklerinde Bütçeleme, Muhasebeleştirme ve Etki Değerlendirmesi:**
Mevzuattan Uygulamaya Türkiye Örneği
Budgeting, Accounting and Impact Assessment in Project Support:
From Legislation to Practice–The Case of Türkiye
- **Public Budgets as Expressions of Political Culture and Collective Imagination**
Politik Kültür ve Kolektif Tahayyülün Dışavurumu Olarak Kamu Bütçeleri
- **Budget Transparency and Corruption: Empirical Evidence From a**
Cross-National Governance Framework
Bütçe Şeffaflığı ve Yolsuzluk: Ulusötesi Yönetişim Çerçevesinden Ampirik Kanıtlar
- **Kamu Maliyesinde Yeşil Dönüşüm: Yeşil Bütçe Etiketleme Uygulamaları ve**
Türkiye'ye Yönelik Politika Önerileri
Green Transformation in Public Finance: Green Budget Tagging Practices and Policy
Recommendations for Türkiye
- **The Role of AI in Public Budget Processes: A Comparative Evaluation on**
National AI Strategies and Practical Examples
Kamu Bütçe Süreçlerinde Yapay Zekanın Rolü: Yapay Zeka Ulusal Stratejileri ve
Uygulama Örnekleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme
- **Belediyelerin Öz Gelirleri ve Reform İhtiyacı:**
Marmara Bölgesi Belediyeleri Üzerinden Bir Değerlendirme
Own Revenues of Municipalities and the Need for Reform:
an Evaluation on Marmara Region Municipalities
- **Sayıştay Kararları**
Decisions of Turkish Court of Accounts





SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

KAMU BÜTÇESİNDE YENİ EĞİLİMLER NEW TRENDS IN PUBLIC BUDGETING

Özel Sayı/Special Issue

Cilt/Volume: 36 | Sayı/Issue: 138 | Eylül/September 2025

ISSN: 1300-1981 | eISSN: 2651-351X

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)

Ahmet TEZCAN (Başkan Yardımcısı/Vice President) - atezcan@sayistay.gov.tr

Baş Editör/Editor in Chief

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Bölüm Başkanı/Director General) - omerkose@sayistay.gov.tr

Özel Sayı Editörleri/Special Issue Editors

Prof. Dr. Bruce McDonald, Old Dominion University, USA

Doç. Dr. Gonca GÜNGÖR GÖKSU, Sakarya Üniversitesi, Türkiye

Editör/Editor

Muhammed Berat ATLI (Denetçi/Auditor) - muhammedberat.atli@sayistay.gov.tr

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü/Responsible Manager

Kübra TULUN (VHK İşletmeni/Data Control Operator) - kubra.tulun@sayistay.gov.tr

Yayın Kurulu/Editorial Board

Prof. Dr. Murat ÖNDER (Boğaziçi Üniversitesi) - murat.onder1@boun.edu.tr

Prof. Dr. Metin TOPRAK (İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi) - metin.toprak@izu.edu.tr

Prof. Dr. Abdülkerim ÇALIŞKAN (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi) - abdulkerim.caliskan@hbv.edu.tr

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Bölüm Başkanı/Director General) - omerkose@sayistay.gov.tr

Doç. Dr. Ahmet TANER (Denetim Planlama ve Raporlama Grup Başkanı/Head of Audit Planning and Reporting Dept.) - ataner@sayistay.gov.tr

Dr. Nihal OKUR (Uzman Denetçi/Principal Auditor) - nihalokur@sayistay.gov.tr

Ertan ERÜZ (Savcı/Prosecutor) - ertan.eruz@sayistay.gov.tr

Muhammed Berat ATLI (Denetçi/Auditor) - muhammedberat.atli@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Vildan TAŞTEMEL

Dizgi ve Grafik Tasarım/Typesetting and Graphic Designer by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

Üç ayda bir yayımlanan yaygın süreli, açık erişimli, uluslararası ve hakemli bir dergidir.
The Journal is a double-blind peer-reviewed, open-access, international journal published quarterly.

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü/TCA Publishing Department

Baskı Tarihi/Print Date: Eylül/September 2025

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Dergisi Editörlüğü - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Tel: +90 (312) 295 27 75 **Fax:** +90 (312) 295 40 93

E-mail: dergi@sayistay.gov.tr

Web

<http://dergi.sayistay.gov.tr>

<http://dergi.sayistay.gov.tr/en>

Tarandığı Index ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, ERIH PLUS, DOAJ, ASCI, TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.edu.tr
Prof. Dr. H. Kent BAKER	American University, Washington, DC, USA kbaker@american.edu
Prof. Dr. Yüksel BAYRAKTAR	Ankara Üniversitesi, Ankara, Türkiye yuksel.bayraktar@ankara.edu.tr
Prof. Dr. Sabri BOUBAKER	EM Normandie Business School, Paris, France sabri.boubaker@gmail.com
Doç. Dr. Sezer BOZKUŞ KAHYAOĞLU	İzmir Bakırçay Üniversitesi, İzmir, Türkiye sezer.bozkus@bakircay.edu.tr.kg
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Abdulkerim ÇALIŞKAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye abdulkerim.caliskan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechslers@ucl.ac.uk
Doç. Dr. Gonca GÜNGÖR GÖKSU	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye ggungor@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Ferda HALICIOĞLU	University of Lincoln, Lincoln, United Kingdom fhalicioglu@lincoln.ac.uk
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Dövlət İdarəçilik Akademisi - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Doç. Dr. Hakan KARABACAK	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakan.karabacak@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Halit KESKİN	Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye hkeskin@yildiz.edu.tr
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bruce MCDONALD	Old Dominion University, Norfolk, Virginia, USA bmcdonal@odu.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hodabas@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, Türkiye murat.onder1@boun.edu.tr
Prof. Dr. Abuzer PINAR	Ankara Medipol Üniversitesi, Ankara, Türkiye abuzer.pinar@ankaramedipol.edu.tr
Prof. Dr. Şakir SAKARYA	Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir, Türkiye sakarya@balikesir.edu.tr
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasani@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Muhammad SHAHBAZ	Beijing Institute of Technology, Beijing, China Muhdshahbaz77@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim SİRKECİ	International Business School, Manchester, UK sirkeci@gmail.com
Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.ubbcluj.ro
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye gokhan.tuncel@inonu.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

MAKALELER/ARTICLES

Göç ve Çevre Unsurlarının Yönetiminin Kamu Politikaları ve Bütçesine Etkileri:

Avrupa Birliği ve Üye Ülke Sayıştay Raporlarından Kanıtlar

Effects of Migration and Environmental Management on Public Policies and Budgets: Evidence From the Reports of ECA and Member State SAls

Soner AKIN, Şenol ADIGÜZEL427-458

Proje Desteklerinde Bütçeleme, Muhasebeleştirme ve Etki Değerlendirmesi:

Mevzuattan Uygulamaya Türkiye Örneği

Budgeting, Accounting and Impact Assessment in Project Support: From Legislation to Practice—The Case of Türkiye

Nükrettin PARLAK459-491

Public Budgets as Expressions of Political Culture and Collective Imagination

Politik Kültür ve Kolektif Tahayyülün Dışavurumu Olarak Kamu Bütçeleri

Metehan CÖMERT493-516

Budget Transparency and Corruption:

Empirical Evidence From a Cross-National Governance Framework

Bütçe Şeffaflığı ve Yolsuzluk: Ulusötesi Yönetişim Çerçevesinden Ampirik Kanıtlar

Erdal EROĞLU, Hikmet Dersim YILDIZ517-543

Kamu Maliyesinde Yeşil Dönüşüm:

Yeşil Bütçe Etiketleme Uygulamaları ve Türkiye'ye Yönelik Politika Önerileri

Green Transformation in Public Finance: Green Budget Tagging Practices and Policy Recommendations for Türkiye

Hakan ÖZDEMİR545-573

The Role of AI in Public Budget Processes:

A Comparative Evaluation on National AI Strategies and Practical Examples

Kamu Bütçe Süreçlerinde Yapay Zekanın Rolü: Yapay Zeka Ulusal Stratejileri ve Uygulama Örnekleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

Hüseyin Burak ÖZGÜL, Ezgim YAVUZ575-602

Belediyelerin Öz Gelirleri ve Reform İhtiyacı:

Marmara Bölgesi Belediyeleri Üzerinden Bir Değerlendirme

Own Revenues of Municipalities and the Need for Reform: an Evaluation on Marmara Region Municipalities

Ülkü ARIKBOĞA603-634

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*635-652



GÖÇ VE ÇEVRE UNSURLARININ YÖNETİMİNİN KAMU POLİTİKALARI VE BÜTÇESİNE ETKİLERİ: AVRUPA BİRLİĞİ VE ÜYE ÜLKE SAYIŞTAY RAPORLARINDAN KANITLAR

EFFECTS OF MIGRATION AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT ON PUBLIC POLICIES AND BUDGETS: EVIDENCE FROM THE REPORTS OF ECA AND MEMBER STATE SAIS

Soner AKIN¹

Şenol ADIGÜZEL²

ÖZ

Yoğunlaşan göç hareketleri ve iklim kriziyle ön plana çıkan sürdürülebilirlik hedefleri, AB ülkelerinde kamu maliyesi üzerinde yeni baskılar yaratarak bütçe denetiminin kapsam ve niteliğini derinlemesine etkilemektedir. Bu çalışma, Avrupa Birliği Sayıştayı ile üye ülkelerin Sayıştay raporları üzerinden, göç ve çevre unsurlarının kamu bütçesi üzerindeki yansımalarını analiz etmektedir. Göçün sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve altyapı harcamaları üzerindeki etkisi ile çevresel politikaların maliyeti,

1- Doç. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sakin@mku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2403-8041

2- Prof. Dr., Dekan, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sadiguzel@mku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6781-0599

Submitted/Gönderim Tarihi: 15.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 30.06.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 10.08.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 13.08.2025

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Akın, S.

Atıf /To Cite: Akın, S. ve Adigüzel, Ş. (2025). Göç ve Çevre Unsurlarının Yönetiminin Kamu Politikaları ve Bütçesine Etkileri: Avrupa Birliği ve Üye Ülke Sayıştay Raporlarından Kanıtlar. Sayıştay Dergisi, 36(138), 427-458.

denetim süreçlerinde çok boyutlu değerlendirme gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çalışmada, ulaşılan bulgular; göç ve çevre odaklı denetimlerin artış gösterdiğini, bu alanların mali disiplinin yanında sosyal ve ekolojik hedeflerin izlenmesinde de kritik işlev üstlendiğini ortaya koymuştur. Ayrıca raporlar, denetim süreçlerinde entegrasyonun hangi düzeyde gerçekleştiğini ve hangi alanlarda kurumsal kapasite eksikliklerinin bulunduğunu göstermektedir. Bu bağlamda makaledeki analiz, kamu kaynaklarının daha sürdürülebilir, hesap verebilir ve bütüncül biçimde yönetilmesi için AB’de Sayıştay denetim kapasitesinin göç ve çevre unsurlarını kapsar şekilde geliştirilmesinin önemine ve faydasına yönelik somut öneriler sunmaktadır.

ABSTRACT

Intensifying migration flows and climate-driven sustainability goals have placed increasing pressure on public finances in EU countries, reshaping the scope and priorities of budget auditing. This study examines how migration and environmental factors are reflected in public budget audits by analyzing reports from the European Court of Auditors and member states’ supreme audit institutions. The financial implications of migration -particularly in social services, healthcare, education, and infrastructure- along with the rising costs of environmental policies, underscore the need for multidimensional and adaptive auditing frameworks. Through qualitative content analysis, the study finds that audits focusing on migration and environmental issues are growing in number and importance. These audits now serve not only to ensure fiscal discipline but also to track broader social and ecological goals. The reports also expose varying levels of institutional integration and capacity gaps. Accordingly, the article provides concrete policy recommendations to strengthen audit capacities for more sustainable, accountable, and holistic public resource management.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Kamu Bütçesi Denetimi, Sayıştay Raporları, Göç Yönetimi, Çevre Politikaları

Keywords: European Union, Public Budget Auditing, Supreme Audit Institution Decisions, Migration Management, Environmental Policies

GİRİŞ

Kamu bütçesi, devletlerin vatandaşlarına sunduğu hizmetlerin finansmanında hayati öneme sahip bir araçtır ve bu bütçenin etkin ve şeffaf bir şekilde yönetilmesi her dönemin en önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Özellikle son dönemde, küreselleşme, iklim krizi ve göç hareketlerinin yoğunlaşması, kamu bütçelerinin hem gelir hem de gider tarafında yeni baskılar yaratmakta, dolayısıyla denetim süreçlerinin kapsamını ve niteliğini derinlemesine etkilemektedir.

Göç olgusu, Avrupa'nın sosyal, ekonomik ve siyasal yapısını dönüştürmekte, bu dönüşümün kamu maliyesine etkileri giderek artmaktadır. Artan göçmen nüfusu, sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve altyapı gibi alanlarda kamu harcamalarını artırmakta ve yeni yükümlülükler ortaya çıkarmaktadır. Çevre ve sürdürülebilirlik temalı meseleler, yalnızca ekolojik dengeyi değil, aynı zamanda maliyet etkinliği ve kamu tasarrufunu hedefleyen ekonomik politikaları da etkilemektedir. Bu bağlamda, çevresel unsurlar kamu bütçesinin şekillendirilmesinde belirleyici rol oynamakta ve AB'nin Yeşil Mutabakat gibi politikaları, bütçe araçlarının çevresel hedeflerle uyumlu kullanımını zorunlu kılmaktadır.

Bu karmaşık ortamda, AB'nin Sayıştayları (Supreme Audit Institutions - SAI) yalnızca mali usulsüzlükleri tespit etmekle kalmaz, aynı zamanda kamu politikalarının sosyal ve çevresel etkilerini de gözeterek kapsamlı denetim yapmaktadır. AB Sayıştayı (ECA) ve üye ülkelerin Sayıştayları tarafından hazırlanan raporlar, göç ve çevre unsurlarının bütçeye entegrasyonunun başarısını ve iyileştirilmesi gereken alanları ortaya koymaktadır. Bu çalışma, göç ve çevre unsurlarının yönetimin kamu politikaları bütçesine etkisini Sayıştay raporları üzerinden incelemeyi amaçlamaktadır. Araştırma, bu faktörlerin bütçe yönetimi ve denetim süreçlerinde nasıl değerlendirildiğini ve uluslararası standartlarla uyumunu inceleyecektir.

Çalışma, Avrupa Birliği (AB) üye ülke Sayıştaylarının yapısı ve denetim yetkilerini göç ve çevre ekseninde değerlendirerek, bütçe denetiminin mali usulsüzlüklerin ötesine geçip sosyal ve çevresel hedeflerle birleştiğini ortaya koymaktadır. Göçün kamu harcamalarına etkisi ve çevresel politikaların maliyetleri, ECA raporlarıyla analiz edilmiştir. Sosyal hizmetler, altyapı ve çevresel yatırımlar üzerindeki yük, disiplinler arası denetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. Göç ve çevre politikalarının iç içe geçtiği, iklim değişikliğinin göçü tetiklediği ve göçün çevresel altyapıya baskı oluşturduğu tespit edilmiştir. Çalışma, Sayıştayların denetim fonksiyonlarının sosyal, çevresel ve ekonomik hedeflere uygunluğu kapsayacak şekilde genişlediğini vurgulamaktadır. Bu bulgular, bütçe denetiminin daha tutarlı ve kapsayıcı bir şekilde yapılması için yol göstericidir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAMU BÜTÇESİ DENETİMİNDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ

AB, kamu maliyesinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinliği temel ilke olarak benimsemektedir. Bu çerçevede, AB ülkelerinde bütçe denetiminin temel aktörlerinden biri Sayıştaylar'dır (SAİ). Sayıştaylar yalnızca mali usulsüzlükleri tespit etmekle kalmaz, aynı zamanda bütçe uygulamalarının AB hukuku, politikaları ve mevzuatına uygunluğunu denetler. AB düzeyindeki bu denetim, mali disiplini sağlamanın ve kaynakların etkin kullanımını gözetmenin ötesine geçer; sosyal uyum ve sürdürülebilir kalkınma gibi AB'nin ortak hedeflerine ulaşılmasına da katkıda bulunur. Böylece, topluluk çıkarlarının korunmasına ve şeffaflığın güçlendirilmesine katkı sağlanır. AB'nin karmaşık yapısında Sayıştaylar, bu denetim işleviyle temel bir yönetim rolü üstlenir ve kolektif vizyona uygun mali yönetimi destekler.

Türkiye, AB'ye aday ülke olarak bu doğrultuda önemli adımlar atmıştır. Kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik reformlar hayata geçirilmiş, Sayıştay'ın bağımsızlığı ve yetkileri güçlendirilmiş, bütçe denetim süreçleri daha katılımcı ve şeffaf hale getirilmiştir. Türkiye örneği, diğer aday ülkelerin Sayıştaylarının rolünü, mali denetimle sınırlı olmayan, sosyal ve ekonomik hedeflerle uyumu izlemeyi kapsayacak şekilde genişletmeleri yönündeki çabalarını göstermektedir. AB üyeliği sürecinde, denetim süreçlerinin güçlendirilmesi ve şeffaflığın artırılması temel bir reform alanı olmuştur.

Yener ve arkadaşları (2025: 11-14), sayıştayların dünyada ve Türkiye'de mali kontrolün ötesine geçerek hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini desteklemede kilit rol oynadığını vurgulamaktadır. Sayıştaylar, yasa dışı harcamaları önlemenin yanı sıra bütçe süreçlerini anlaşılır ve erişilebilir kılarak demokratik denetimi güçlendirir (Dikmen ve Çiçek, 2020: 69). AB'de, Almanya'daki Bundesrechnungshof ve Fransa'daki Cour des Comptes gibi kurumlar (ulusal sayıştaylar) yasama ve toplum arasında köprü kurarak kamusal güveni artırmakta ve mali düzeni güçlendirmektedir. Bu çabalar, şeffaf yönetimi pekiştirmektedir.

ECA, üye devletlerin mali kaynaklarının doğru ve etkin kullanımını denetleyen üst düzey bir kurumdur. Görevleri mali usulsüzlüklerin tespiti, mali raporların doğruluğu, bütçe uygulamalarının uygunluğu ve mali yönetim sistemlerinin yeterliliğini incelemektir. Bent Flyvbjerg (2013: 142) ve

Balyemez (2023), stratejik alanlarda etkin ve şeffaf kaynak kullanımı için denetimin şart olduğunu, bu anlayışın AB üyesi ülkelerdeki sayıştaylarda da geçerli olduğunu vurgular. Denetim faaliyetleri, mali kontrolün ötesinde kamu politikalarının etkinliği ve amaçlara uygunluğunu değerlendirir. Türk Sayıştay'ına dair çalışmalara bakıldığında, Selen ve Taytak (2017: 198), Türkiye'de Sayıştay'ın yasama içindeki konumu ve hukuka uygun kaynak kullanımındaki rolünü açıklamaktadır ki; bu durum, AB içinde de sayıştayların bağımsızlığının, mali güvenilirlik ve performans denetimi için kritik olduğunu bizlere hatırlatabilmektedir.

Sayıştayların kamu bütçesi denetiminde kullandığı yöntemler ve raporlama sistemleri, denetim etkinliğini doğrudan belirler. ECA'nın raporları, yalnızca mali hesapların doğruluğunu değil, aynı zamanda kamu politikalarının şeffaf ve hesap verebilir yürütülüp yürütülmediğini kamuoyuna aktararak demokratik denetimin temelini oluşturmaktadır (Dikmen, 2019: 57; Subrata vd., 2025: 137). Bircan (2025: 52), denetim sonuçlarının yasama ve toplumla paylaşılmasının hesap verebilirlik kültürünü güçlendirdiğini ifade eder. AB'de Sayıştayların işlevi, mali denetimin ötesine geçerek, kamu yönetiminin etkinliğini ve hesap verebilirliğini pekiştiren stratejik bir role evrilmiştir. Bu, kaynakların verimli ve hukuka uygun kullanımını sağlamak için kritiktir. Selen ve Taytak (2017: 203) ile Köse (2023: 52), bağımsız denetim mekanizmalarının finansal kontrolün ötesine geçerek, mali şeffaflığı artırdığını ve demokratik denetimi güçlendirdiğini vurgular.

Sayıştaylar mali usulsüzlükleri önlemekle kalmaz; etkinlik, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırarak kamu yönetimine güveni pekiştirmektedir. Bağımsız denetimleriyle kaynak kullanımını izler, süreçleri topluma anlaşılır kılar ve demokratik sorumluluğu güçlendirir (Çalışkan, 2006). Hennette ve arkadaşları (2019) ile Milonis ve arkadaşları (2021: 11), Sayıştayların genişleyen denetim alanlarıyla karmaşık mali ihtiyaçlara yanıt verdiğini vurgulamıştır. Göç ve çevre politikalarındaki artan harcamalar dikkate alındığında, Sayıştay denetimleri sürdürülebilir ve hesap verebilir kaynak yönetimi için hayati önemdedir (Köse, 2023: 52; Küçükaycan, 2023: 10; Elsrud vd., 2017: 675). Sayıştaylar kamu maliyesinde sadece rakamları değil, sonuçları da denetleyen bir yaklaşım benimser. AB ülkelerinde Sayıştaylar, hukuka uygunluk ve performans denetimiyle bütçenin etkinliğini ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamaktadır. Selen ve Taytak (2017: 198), Türkiye'deki Sayıştay'ın konumunu

ve verimli kaynak kullanımına sağladığı katkının önemini vurgulamaktadır. Köse (2023: 40) ise, performansa dayalı denetimlerin mali yapıyı güçlendirerek kamuoyunun devlete güvenini artırdığını belirtmektedir. AB’de Sayıştaylar, topluluk politikalarına ve uluslararası normlara uygunluğu değerlendirirken mali disiplinin ötesinde yöneticilerin hesap verebilirliğini artırabilmektedir.

2. GÖÇÜN AVRUPA BİRLİĞİ KAMU BÜTÇESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Göç, özellikle son yıllarda AB kamu maliyesi üzerinde derin ve çok katmanlı etkiler yaratmaktadır. Artan göç hareketleri, AB ülkelerinde sadece sosyal yapıyı değil, bütçe politikalarını da derinden etkilemektedir. Göçmenlerin entegrasyonu; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi alanlarda ek maliyetler yaratırken, iş gücü piyasasında da dönüşüm yaratmaktadır. Bu durum, kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasını ve bütçe denetim mekanizmalarının uyarlanmasını gerekli kılmaktadır.

AB’de göçün artışı, kamu bütçeleri üzerinde ciddi baskı oluşturmaktadır. 2021’de mülteci ve göçmen sayısının 2015 senesindeki zirve değerlerine yaklaşması, sosyal harcamaları hızla arttırmıştır. 2020’de AB ülkeleri göçmen entegrasyonu için 20 milyar avrodan fazla harcama yapmıştır (EC, 2021). Almanya yalnızca entegrasyon başlığına programlar bazında 7 milyar avroluk bütçe ayırmıştır (Bundesministerium der Finanzen, 2020). Buna karşın Polonya ve Macaristan gibi ülkelerde harcamalar sınırlı kalmaktadır (ECA, 2025b). Artış, yalnızca kısa vadeli yardımları değil; sağlık, eğitim ve konut gibi uzun vadeli alanları da etkilemektedir. Örneğin Fransa, 2020’de mülteci çocukların eğitimi için yaklaşık 1,5 milyar avro harcamıştır. (OECD, 2021a). Düşük vasıflı göçmen yoğunluğu, sosyal güvenlik sistemlerine ek yük bindirerek mali sürdürülebilirliği tehdit eder bir seviyeye ulaşmıştır (Lipsmeyer vd., 2017).

Lipsmeyer, Philips ve Whitten (2017: 131), göç ve entegrasyon politikalarının Avrupa ülkelerinin bütçe tercihlerinde belirleyici bir rol oynadığını ifade etmektedir. Göçmenlerin konut, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlere olan talepleri, kamu harcamalarında ciddi bir baskı oluştururken, uzun vadeli entegrasyonun başarısı, bu baskıların bütçeye olumlu etkiler yapmasında önemli bir faktördür. Yazarlar, göç politikalarının ülkeler arasında bütçe önceliklerinde farklılıklara yol açtığını ve bu durumun AB bütçesinin ulusal düzeyde uygulanmasını zorlaştırdığını belirtmektedir. Ayrıca, Meral (2019: 81), göçmen işçilerin hareketliliğinin sosyal güvenlik sistemlerinde belirsizlik yarattığını vurgulamaktadır.

Türkiye ile AB arasında yaşanan mülteci krizi, hem insani hem de kamu maliyesi açısından çok katmanlı etkiler yaratmaktadır. Altay ve Özdemir'e (2022: 416) göre, mali yardım programları Türkiye ve AB bütçeleri açısından eşgüdümlü olarak önemli sonuçlar doğurmuştur. 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı çerçevesinde kurulan Mülteciler için Mali Yardım Aracı (FRIT) kapsamında Türkiye'ye 2023 itibarıyla 6 milyar avro aktarılmıştır (EC, 2023). Bu kaynaklar kamu bütçesine doğrudan değil, dolaylı olarak katkı sağlamaktadır. AB'de ise 2021–2027 döneminde Göç ve Entegrasyon Fonu (AMIF) için 9.9 milyar avro ayrılmıştır (European Council, 2021). FRONTEX bütçesi de 2020'deki 460 milyon avrodan 2027'de 1 milyar avroya çıkarılacaktır (ECA, 2022a). Bu çerçevede, mülteci krizinin maliyeti ve yük paylaşımı, AB kamu maliyesi üzerinde doğrudan ve dolaylı etkiler oluşturmaktadır.

Göçün AB kamu bütçesine etkileri, kısa ve uzun vadeli perspektiflerle değerlendirilmelidir. Kısa vadede, göçmenlerin barınma, sağlık ve sosyal yardımlar gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması, bütçelerde yüksek harcama baskısı yaratmaktadır. Özellikle COVID-19 sonrası dönemde, bu baskılar artmıştır. Örneğin, Fransa 2020 yılında göçmenlerin sağlık hizmetlerine 1,3 milyar avro harcamıştır (OECD, 2021a). Uzun vadede ise göçmenlerin ekonomik entegrasyonu ve iş gücüne katılımı, kamu gelirlerine olumlu katkı yapabilir. Avrupa Komisyonu (EC, 2020), bu sürecin vergi gelirlerini artırdığını ve iş gücü piyasasındaki darboğazları aşmaya yardımcı olduğunu belirtmektedir. Lipsmeyer vd. (2017), entegrasyonun uzun vadeli katkı sağladığını ifade etmektedir. Ancak bu katkılar, göçmenlerin eğitim düzeyine, istihdam edilebilirliğine ve toplumsal kabulüne bağlıdır. Yerel düzeyde, göçmen yoğun bölgelerde altyapı ve sosyal hizmetlere yapılan harcamalar artmakta; bu, yerel bütçelerde dengesizlik yaratmaktadır (Önder, 2023: 10). Almanya'da 2015 sonrası dönemde büyük şehirler ciddi yatırımlar yapmıştır (Bundesrechnungshof, 2017). Ancak Avrupa Komisyonu (FRA, 2018), Güney Avrupa ülkelerindeki eğitim fonlarının yetersiz olduğunu vurgulamaktadır. Merkezi ve yerel bütçelerin koordinasyonu ve Sayıştayların denetim rolü bu noktada büyük önem taşımaktadır.

Göçün ekonomik büyümeye olan katkısı göz ardı edilemez. AB ülkelerinde göçmenler, özellikle iş gücü açığının hissedildiği alanlarda istihdam edilmekte ve piyasadaki dengeyi sağlamaktadır. Almanya ve İngiltere gibi ülkelerde göçmenler, inşaat ve hizmet sektörlerinde yerel iş gücünü tamamlayıcı bir rol üstlenmiştir (Card, 2005). Aynı zamanda, Fransa ve İspanya'da göçmenlerin

kurduğu küçük işletmeler, ekonomik büyümeye ve istihdama katkı sunmuştur (Ottaviano ve Peri, 2012: 155). Yenilikçi iş modelleri ve teknoloji sektöründeki girişimler, Avrupa'nın küresel rekabet gücünü artırmaktadır. Avrupa Komisyonu (EC, 2017), bu katkıların ekonomik büyüme stratejilerine entegre edilmesinin önemine dikkat çekmektedir. Göçmenlerin iş gücüne katılımı, uzun vadede hem büyüme hem de kamu bütçesinde vergi gelirlerinin artması açısından stratejik bir fırsat olarak değerlendirilmektedir.

Göçün AB kamu bütçesi üzerindeki etkileri karmaşık olup, ülkelere göre değişkenlik göstermektedir. Bu nedenle göç politikalarının mali boyutlarının analizinde disiplinler arası yaklaşımlar önemlidir. Sayıştay raporları, göçün bütçeye etkisini vurgularken, denetim süreçlerinin uyarlanması gerektiğini belirtmektedir. Etkin denetim, harcamaların hesap verebilir şekilde yönetilmesini sağlar. Göçmen ihtiyaçlarının çeşitliliği ve harcamaların farklı düzeylerde yapılması, mali denetimde koordinasyonu zorlaştırır ve daha esnek, sonuç temelli bir denetim anlayışını gerektirir.

Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler ile birlikte yoğunlaşan göç hareketliliği, AB bütçesi üzerindeki baskıları önemli ölçüde artırmıştır. 2015 sonrası mülteci akışları, AB bütçesini de etkilemiştir. Türkiye'ye yönelik 6 milyar Euro'luk FRIT fonu, kamu hizmetlerinin yükünü hafifletmiştir (ECA, 2024). Bu fonların denetimi, ECA ve Türkiye Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. ECA; mali, uyum ve performans denetimleri yürütürken (ECA, 2019a), Türkiye Sayıştay bu fonların ulusal düzeydeki harcamalarını denetlemektedir. Denetimlerin etkinliği, şeffaf raporlama ve güçlü kurumsal yapılarla artmaktadır. ECA'nın raporları, bütçenin aklanması sürecinde önemli bir rol oynar (Mengiler, 2010). Türkiye Sayıştay ile ECA arasındaki iş birliği, göç gibi karmaşık alanlarda izleme kapasitesini güçlendirir.

3. ÇEVRE UNSURLARININ KAMU BÜTÇESİ YÖNETİMİNDE YERİ

AB'de çevresel sürdürülebilirlik hedefleri, kamu bütçelerini dönüştürmektedir. Çevresel entegrasyon, ekolojik dengeyi ve ekonomik-sosyal istikrarı da güçlendirmektedir. Bütçe yönetimi; çevre dostu politikaların planlanması, finansman ve denetiminde stratejik bir araç olarak görülebilir. Sayıştaylar ve ulusal denetim kurumları, şeffaflık ve hesap verebilirliği birlikte sağlamaktadır. Ekins (2023) ve Ruiz Torres (2023), çevresel vergilendirmenin

ve bütçelerin yeniden yönlendirilmesinin sürdürülebilirliği artırdığını vurgulamaktadır. Smith vd. (2020) de, yüksek denetim kurumlarının çevresel yönetimdeki rolünün genişlediğini ifade etmektedir.

ECA'nın 2023 raporları, AB'nin 2020 iklim hedeflerine ulaştığını ancak 2030 önlemlerinin yetersiz kaldığını belirtir (ECA, 2023c; 2023d). OECD, IMF ve Avrupa Komisyonu'nun "yeşil bütçeleme" çerçeveleri mali ve çevresel hedefler arasındaki uyumu sağlamayı amaçlamıştır (OECD, 2021b). Mancini (2021: 89–102) ve Qu, Ding ve Li (2025: 4) ise, çevresel hedeflerle uyumlu bütçe yönetiminin kritik önemini ortaya koymaktadır.

Çevre yönetiminin kamu bütçesi etkisi, çevresel yönetim stratejileri ve muhasebesinin geliştirilmesiyle yakından ilişkilidir. Gunarathne, Lee ve Hitigala Kaluarachchilage (2021: 829), çevresel muhasebe stratejilerinin maliyet kontrolü ve performans açısından kritik olduğunu vurgulamaktadır. Kamu kurumlarının çevresel maliyetleri doğru hesaplaması, sürdürülebilir bütçe kararlarını kolaylaştırır, israfı engeller ve riskleri minimize edebilir. Avrupa'daki çevresel muhasebe ve raporlama standartları, denetim ve hesap verebilirliğin çevre politikalarına entegrasyonunu destekleyerek şeffaflığı ve kamu güvenini artırmaktadır. (Collison ve Slomp, 2000: 119). Çevre unsurlarının bütçe yönetimine entegrasyonu; planlama, uygulama ve denetim aşamalarında merkezi, yerel ve uluslararası koordinasyon gerektirir (Nguyen, 2024). Bu süreci AB'nin Yeşil Mutabakatı; stratejik ve mali düzenlemelerle destekleyip kaynak kullanımını da optimize etmektedir.

Çevre odaklı bütçe yönetiminin etkinliği, yöneticilerin çevre bilinci, teknik yeterliliği ve siyasi kararlılığına bağlıdır (Fiorino, 2010). Kamu kurumları, çevresel etkileri bütçe kararlarına dahil ederek maliyet azaltımı ve risk yönetimini sağlamak; bu amaçla çevresel muhasebe ve performans göstergelerini planlama ve denetimde yaygınlaştırmak zorundadır. Mancini (2021: 94), Qu, Ding ve Li (2025: 6), Gunarathne ve arkadaşları (2021: 832) ve de Collison ve Slomp (2000: 115)'un çalışmaları, çevre odaklı bütçelemenin sürdürülebilir kalkınmaya katkısını vurgulamaktadır. Ayrıca, Gunarathne, Lee ve Hitigala Kaluarachchilage (2021: 829) çevresel yönetim muhasebesinin (EMA) hem çevresel hem ekonomik performansı artırmada kritik rol oynadığını belirtir. EMA uygulamaları; şeffaflık, hesap verebilirlik ve stratejik kaynak tahsisini güçlendirir. Avrupa'daki EMA standartlarının gelişimi ve AB'nin Yeşil Mutabakatı, çevre dostu kamu maliyesi uygulamalarının entegrasyonunu hızlandırmıştır (Collison ve Slomp, 2000: 117).

Mancini (2022: 48), enerji teknolojilerinin sürdürülebilirliği üzerine geliştirdiği çerçevede, yerel yönetimlerin çevre dostu yatırımlarının çevresel ve ekonomik sürdürülebilirlik üzerindeki olumlu etkilerini incelemiştir. Mancini'ye göre, belediyeler; sınırlı kaynaklarını çevresel projelere yönlendirerek hem yerel ekosistemleri korumakta hem de bölgesel ekonomilere katkı sağlamaktadır. Bu tür bütçeleme uygulamaları, AB'nin çevresel hedeflerine ulaşmada kamu maliyesinin etkin bir araç olarak kullanılabileceğini somut örneklerle göstermektedir. Qu, Ding ve Li (2025: 6) ise çevresel yönetim ile ekonomik kalkınmanın bütçe yönetimiyle nasıl uzlaştırılabileceğini tartışmakta, çevre dostu yatırımların uzun vadede ekonomik büyümeyi desteklediğini vurgulamaktadır.

Bütçe yönetiminde çevresel projelerin etkinliği, disiplinler arası denetim ve raporlama sistemlerine dayanır. Collison ve Slomp (2000: 120), Avrupa'daki çevresel muhasebe ve denetim standartlarının, kamu kurumlarının çevre politikalarına uyum süreçlerinde önemli olduğunu belirtir. Bu standartlar, çevre performansının ölçülmesini ve kamuoyu ile paylaşılmasını sağlar, mali disiplin ve çevresel hesap verebilirliği güçlendirir. Çevresel sürdürülebilirliğin kamu maliyesiyle entegrasyonu çeşitli zorluklar doğursa da, çevresel risklerin doğru analiz edilmesi uzun vadeli ve sağlam finansal planlamanın temel unsurlarından biridir. Gunarathne ve arkadaşlarının (2021: 831) belirttiği gibi, çevresel yönetim muhasebesi sistemleri, bu analizlerin yapılmasına olanak tanır, böylece kamu bütçesinin hem ekonomik hem de çevresel açıdan sürdürülebilir olmasına katkı sağlar. AB'nin Yeşil Mutabakat ve sürdürülebilir finansman stratejileri, üye ülkelerin bütçe uygulamalarını çevresel hedeflerle uyumlu hale getirmelerini zorunlu kılmaktadır (Qu vd., 2025: 6). Çevre unsurlarının kamu bütçesi yönetiminde yeri, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında stratejik bir öneme sahiptir.

AB üye ülkeleri, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerini kamu bütçesine entegre etmekte önemli adımlar atmaktadır. Almanya, çevre dostu projelere yapılan bütçe tahsislerini Sayıştay aracılığıyla izlerken, ECA da bu denetimleri takip etmektedir (ECA, 2025a). Yeşil Mutabakat çerçevesinde Almanya'nın yatırımları, çevre projeleri ve sosyal politikaların birleşimiyle sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektedir (Qu vd., 2025: 6). Fransa Sayıştay, çevresel harcamaları yalnızca mali açıdan değil, toplumsal ve ekonomik hedeflerle uyumunu da değerlendirir. ECA, çevresel performans denetimleri ile

harcamaların etkinliğini ve verimliliğini ölçerken, aynı zamanda çevresel projelerin toplumsal etkilerini de göz önünde bulundurur (Brenninkmeijer vd., 2018: 15). İspanya’da yerel yönetimler, çevre dostu projeler için özel bütçeler tahsis etmekte ve bu projelerin denetimi, yerel Sayıştaylar ve ECA tarafından yapılmaktadır. Qu, Ding ve Li (2025: 6), çevresel bütçe uygulamalarının yerel yönetimlerle uyumlu çalışmasını sağlamak için çok katmanlı denetim mekanizmalarının gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bu süreçler, çevre odaklı bütçe yönetimini etkin kılmaktadır.

4. AB ÜLKELERİNİN SAYIŞTAY RAPORLARI ÜZERİNDEN GÖÇ VE ÇEVRE UNSURLARININ ANALİZİ

AB, sürekli değişen dinamiklere rağmen, gelişmiş mali yönetim ve denetim sistemlerine sahiptir. Göç ve çevre talepleri bütçeleri dönüştürmektedir. AB ve üye ülkelerin Sayıştay raporları, bu etkileri analiz etmekte kilit rol oynar. Buradaki analiz, raporlar ışığında bütçeye yansıyan sorunları ve önerileri değerlendirmektedir.

AB’nin dinamik yapısına uygun olarak, ulusal ve AB düzeyinde yayımlanan Sayıştay raporları, mali yönetim ve denetim süreçlerini analiz etmek için temel kaynaklardır. Bu raporlar, çeşitli AB ülkelerindeki bütçe uygulamaları ve denetim süreçlerinin etkinliğini ölçmek amacıyla seçilmiştir. Göç ve çevre politikaları bağlamında, AB ve üye ülkelerin Sayıştay organları, mali harcamaların doğruluğunun yanı sıra politikaların uzun vadeli etkilerini de değerlendirir. Örneğin, ECA’nın 2025 tarihli raporu (Special report 05/2025), AB’nin göçmen entegrasyonu ve sığınma politikalarına yönelik kaynak dağılımı ve maliyet etkinliğini analiz ederek, uygulama eksikliklerine dikkat çekmiştir. Çevresel sürdürülebilirlikle ilgili olarak 2022 tarihli “AB bütçesine dair yıllık raporu (ECA 2022 Annual report)” ise çevresel fonların etkinliğini sorgulamaktadır (ECA, 2022b).

Bu rapor, AB bütçesinden çevresel amaçlar için ayrılan fonların bazı ülkelerde etkili kullanılmadığını ve fon yönetiminde eksikliklerin bulunduğunu göstermektedir. Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerdeki zayıflıklar, bütçe planlamalarındaki eksiklikleri ortaya koyarak, AB genelinde denetim süreçlerinde iyileştirmeler yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Karşılaştırmalar, bütçe denetimindeki farklılıkları gözler önüne sererek daha etkili bir yönetim modeli

için öneriler sunmaktadır. Özellikle İspanya ve Hollanda'daki başarılı çevresel fon yönetimi, izleme ve değerlendirme sistemlerinin etkinliğini yansıtırken, diğer AB ülkelerindeki eksiklikler, çevresel hedeflerin bütçeye entegrasyonundaki zorlukları göstermektedir. Analiz, çevresel ve göç odaklı bütçe yönetiminde standartların oluşturulması ve denetim süreçlerinin daha etkin hale getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Göç ve çevre politikalarının bütçesel etkileri, AB ile ulusal denetim kurumlarının yakın işbirliğini gerektirir. ECA ile üye ülke sayıştayları arasındaki koordinasyon ve bilgi paylaşımı, çevresel maliyet analizlerini bütçelere entegre ederek denetim etkinliğini artırmaktadır. Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri, göç ve çevre fonlarının verimli kullanımı için kritik olup, raporlardaki öneriler AB'ye örnek teşkil eden bir bütçe yönetim modeli geliştirmeyi hedefler. ECA, AB bütçesinin uygulanmasındaki riskleri değerlendirmek için kapsamlı denetimler yaparak, göç ve çevre alanlarında özel raporlar yayınlamaktadır. 2025 tarihli "ECA Special report 05/2025: Cohesion's Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness" raporu, AB'nin göçmen entegrasyonu ve sığınma politikalarına yönelik kaynakların dağılımı, kullanımı ve maliyet etkinliğini analiz etmiş, bazı ülkelerde harcamaların yetersiz denetlendiğini, diğer ülkelerde ise kaynakların daha etkin kullanıldığını ortaya koymuştur (ECA, 2025b).

Almanya ve İtalya, mülteci entegrasyonu için ayrılan fonları izleme ve değerlendirme süreçlerinde önemli gelişmeler kaydederken, Polonya ve Macaristan gibi bazı ülkelerdeki eksiklikler, mali disiplin ve hesap verebilirlik açısından risk oluşturmaktadır (ECA, 2025b). Bu durum, Sayıştay raporlarında ulusal denetim kurumlarıyla AB denetim organları arasında koordinasyonun güçlendirilmesi gerektiği önerisini gündeme getirmiştir.

ECA'nın, "ECA 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year" raporunda, AB bütçesinden çevresel amaçlarla ayrılan fonların da etkinliğini sorgulamaktadır (ECA, 2022b). Raporda, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik ve sürdürülebilirlik için tahsis edilen kaynakların bir kısmının beklenen etkiyi yaratmadığı ve finansal yönetim süreçlerinde eksikliklerin bulunduğu belirtilmiştir. İspanya ve Hollanda, çevresel fonların performans değerlendirmesinde olumlu örnekler sunarken, diğer ülkelerde bu standartların karşılanmadığı ve kaynakların israf edildiği tespit edilmiştir (ECA, 2022b).

Göçün artması, AB ülkelerindeki sosyal harcamaların önemli ölçüde artmasına yol açmıştır. Sosyal konut, sağlık, eğitim ve entegrasyon programlarına ayrılan bütçelerde büyümeler görülmüş, ancak bu harcamaların etkin kullanımı denetim kurumlarının odak noktası olmuştur. ECA'nın 2019 tarihli "Special report No 24/2019: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results" raporu, fon kullanımındaki hatalar, göçmenlere dönük yetersiz takip sistemleri ve uyumsuzlukları ortaya koymuştur (ECA, 2019b). Bu raporda, İtalya ve Yunanistan gibi sınır ülkelerinde artan göçmen sayısı nedeniyle hızlı ve acil kaynak tahsislerinin yapılması gerektiği, ancak denetim eksikliklerinin ciddi mali riskler doğurduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, entegrasyon projelerine ayrılan kaynakların hedeflenen gruplara ulaşmasındaki aksaklıklar, mali kaynakların etkin kullanımını engellemiştir. Bu bulgular, Sayıştay raporlarında politika yapıcılar ve denetim kurumları için yol gösterici olmuştur.

Bazı AB ülkelerinin ulusal Sayıştayları da göçün mali etkilerine ilişkin ayrıntılı tespitlerde bulunmuşlardır. Örneğin, Almanya Sayıştay'ının 2022 raporunda, mülteci entegrasyonuna yönelik yapılan harcamaların uzun vadeli ekonomik faydalarının bütçe üzerindeki olumlu etkilerinin yeterince dikkate alınmadığı, kısa vadeli maliyetlerin ön planda tutulduğu eleştirileri yer almaktadır (Bundesrechnungshof, 2022). Bu değerlendirme, AB genelinde denetim ve bütçe planlama süreçlerinde entegrasyon ve mali sürdürülebilirlik arasındaki denge sorununa dikkat çekmektedir.

Çevresel sürdürülebilirlik, AB'nin temel hedeflerinden biri olarak bütçe politikalarında giderek artan bir öneme sahiptir. ECA'nın çevre fonlarının yönetimini de konu alan denetim raporları, çevresel yatırım ve projelerin finansal yönetimi ile performans ölçümünde farklı ülkelerin yaklaşımlarını ortaya koymaktadır. İsveç ve Danimarka'nın yeşil enerji yatırımlarını etkin şekilde denetleyerek kaynakları verimli kullandığı, bu ülkelerin model teşkil ettiği raporda belirtilmiştir (ECA, 2022b).

Öte yandan, Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerde çevre fonlarının izlenmesinde zayıflıklar ve çevresel risklerin bütçe planlamasında yeterince hesaba katılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, çevre politikalarının mali yönetimine ilişkin Sayıştay raporlarında sıkça dile getirilen bir sorundur. Ayrıca, çevresel maliyetlerin bütçe dışı bırakılması veya eksik raporlanması, uzun vadeli mali riskler ve çevresel tahribatlara yol açmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun Yeşil Mutabakat stratejisinin uygulanmasına yönelik finansal desteklerin arttıkça, Sayıştay raporları da şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinlik standartlarının yükseltilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir (ECA, 2022b). AB düzeyinde ortak muhasebe standartlarının geliştirilmesi ve çevre odaklı performans göstergelerinin bütçeye entegrasyonu, denetimlerin başarısını artırmaktadır. Göç ve çevre politikalarının mali etkilerinin yönetilmesi, çok düzeyli iş birliği ve koordinasyon gerektirmektedir. ECA (2023a) raporu, denetim kurumları arasında bilgi paylaşımı ve ortak denetim tekniklerinin önemini vurgulamaktadır.

Bu iş birliği, mali disiplinin korunmasının yanı sıra, politika hedeflerinin bütçe uygulamalarına etkin bir şekilde yansıtılmasını sağlar. Göç politikalarına yönelik fonların merkezi ve yerel yönetimlerde izlenmesi ve raporlanması, mali kaynakların etkinliğini artırırken suiistimleri önler. Çevre alanında, ulusal çevresel harcamaların AB çevre stratejileriyle uyumlu olması için denetim süreçlerinin eşgüdümü kritik öneme sahiptir.

AB ülkelerinin Sayıştay raporları, göç ve çevre unsurlarının kamu bütçesi üzerindeki etkilerini kapsamlı bir şekilde analiz etmeye olanak tanır. Bu raporlar, mali disiplinin korunmasının yanı sıra, sosyal ve çevresel politika hedeflerinin bütçe süreçlerine yansıtılması açısından da yol göstericidir. Göç ve çevre politikalarının mali yönetimindeki zorluklar, denetim uygulamalarının sürekli geliştirilmesini ve kurumsal kapasitenin artırılmasını gerektirir.

2025 tarihli "ECA Special report 05/2025: Cohesion's Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness" ve 2022 tarihli "ECA 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year" raporları, AB düzeyinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve koordinasyonun güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Göç ve çevre politikalarının entegrasyonu, mali verimlilik, sosyal adalet ve ekolojik sürdürülebilirlik için kritik bir gereklilik haline gelmiştir.

ECA'nın "Türkiye Mülteciler İçin Mali Yardım Fonu: Mülteciler ve ev sahibi topluluklar için yararlı, ancak etki ve sürdürülebilirlik henüz güvence altına alınmış değil" başlıklı raporunda (Special report 06/2024), Komisyon'un proje maliyetlerinin makuliyetini sistematik olarak değerlendirmedeği belirtilmiş ve şu tespitlere yer verilmiştir:

“Proje bütçelerinin ayrıntılı analizi yapılmadığından, benzer maliyetler karşılaştırılmamış veya faydalanıcı başına maliyet hesaplanmamıştır. Bu durum, projelerin verimliliğini riske atmakta ve AB fonlarının etkin kullanımını engellemektedir (Paragraf 109)... Özellikle sosyo-ekonomik destek projelerinde, katılımcıların büyük çoğunluğunun proje sonrasında işsiz kalması, kaynak israfını açıkça ortaya koymaktadır (Paragraf 106).” (ECA, 2024).

Bu tespitler, göç politikaları kapsamında harcanan kaynakların izlenmesi ve denetiminde yaşanan yapısal sorunları açıkça ortaya koymaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde hızlı fon akışı gerekliliği, mali kontrol süreçlerini zayıflatmakta ve sonuç olarak kaynakların israfı ya da yanlış yönlendirilmesi riskini artırmaktadır. Aynı raporda ayrıca şu vurgu yapılmaktadır:

“Raporlama ve izleme çerçeveleri genellikle sonuçlardan (outcomes) ziyade çıktıları (outputs) ölçecek şekilde tasarlanmıştır. Bu nedenle, özellikle sosyo-ekonomik sektördeki projelerin etkisi ölçülememiştir (Paragraf 114)... Sosyo-ekonomik projelerin mantıksal çerçeveleri, kurslara kaydolun katılımcı sayısına odaklandığından; mezuniyet oranları veya yaratılan iş sayısı gibi etki ölçümlerine izin vermemektedir (Paragraf 81)... Proje lokasyonları, belediyelerle istişare edilerek artan nüfus baskısına göre belirlenmiştir. Ayrıca, bazı sözleşmeler için çevresel ve sosyal etki değerlendirmelerinin (ESIA) tamamlanmasındaki gecikmeler, proje başlangıcını 6 aydan fazla ertelemiştir (Ek-VII).” (ECA, 2024).

Bu denetim tespiti, göç alanındaki denetimin sadece bütçeye uygunluk ile sınırlı kalmaması, aynı zamanda politikaların etkisinin de izlenmesi gerektiğini göstermektedir. 2023 yılında yayımlanan “Special report 29/2023: The EU’s support for sustainable biofuels in transport – An unclear route ahead” adlı raporunda, çevre fonlarının kullanımına ilişkin şunları belirtmektedir:

“AB Sayıştay’ı daha önce enerji kaynaklarının vergilendirme seviyesinin genellikle sera gazı emisyonlarını yansıtmadığını belirtmiştir... Komisyon, ‘yakıtların enerji içeriğine göre değil hacme göre vergilendirilmesinin, yenilenebilir yakıtları geleneksel fosil yakıtlar lehine ayrımcılığa uğrattığını’ kabul etmektedir (Paragraf 61)... Enerji Vergilendirme Direktifi teklifi, bu sorunu çözmek için yakıtların vergilendirilmesini enerji içerikleri ve çevresel performanslarıyla daha uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır (Paragraf 62).” (ECA, 2023b).

Bu değerlendirme, kamu bütçesi yönetimince çevresel sürdürülebilirlik hedeflerinin tam olarak bütçeleştirilmediği, dolayısıyla kaynakların israf edilebileceği veya hedeflerin tutturulamadığı durumların denetim yoluyla tespit edildiğini göstermektedir. Raporda ayrıca yenilenebilir enerji veri raporlamasında standartların netleştirilmesinin kritik önem taşıdığı vurgulanarak şu ifadelere yer verilmiştir:

"Komisyon, SHARES aracılığıyla sağlanan bilgileri Yakıt Kalitesi Direktifi kapsamındaki bilgilerle karşılaştırmamakta, böylece üye devletlerin farklı çerçeveler altındaki bildirim tutarsızlıkları tespit edilememektedir (Paragraf 81)... Bu durum, Eurostat veya Komisyon tarafından yayınlanan toplu verilerin temelini oluşturan veri kümeleri arasında uyumsuzluklara yol açmaktadır (Paragraf 79)... Ayrıca, Komisyon'un biyoyakıt üretiminde kullanılan hammaddelerin menşe ülkesi hakkında tam bilgiye sahip olmaması (Paragraf 80), şeffaflık ve denetimi zayıflatmaktadır." (ECA, 2023b).

Bu sorunları çözmek için RED II'nin 28. maddesinin; 2023 sonuna kadar faaliyete geçirilmesi gereken ve tedarik zincirinin tamamını kapsayacak bir Birlik veri tabanı kurulmasını zorunlu kıldığı hatırlatmasında da bulunan rapordaki bu uyarılar, AB'nin Yeşil Mutabakat hedefleri doğrultusunda çevresel bütçe yönetimini güçlendirmek için atılması gereken adımları da göstermektedir. İtalya Sayıştay'ının (Corte dei Conti) 2023 tarihli raporunda göç ve çevre politikalarının bütçe denetimine ilişkin şu önemli pasaj yer almaktadır:

"Kaynakların taahhüdü ve özellikle harcama kapasitesinde önemli bir zorluk devam etmektedir. Bu olgu, özellikle güneydeki bazı bölgelerde, taahhüt oranı ile ödeme oranı arasındaki ilişkinin önemli ölçüde farklılaştığı durumlarda daha belirgindir... Programlamanın etkinliği kilit bir rol oynamaktadır... Uyum politikasının asıl amacı, sadece kaynakları kullanmamak için AB fonlarını alıp harcamanın ötesinde, bölgesel uyumu güçlendirmektir... Revizyondaki en önemli ikinci kalem, göçmen akışlarının yönetimi ve uluslararası ortaklıklar için ayrılan fonlardaki artıştır." (Corte dei Conti, 2023: 30,16,14)

Bu tür tespitler, ulusal düzeyde de göç ve çevre politikalarının mali yönetiminde ortak sorunların bulunduğunu ve AB seviyesinde standartlaştırılmış denetim yaklaşımlarının gerekliliğini ortaya koymaktadır. ECA raporlarında sıkça vurgulanan bir diğer husus ise denetim süreçlerinin çok boyutlu ve entegre bir şekilde yürütülmesi gerekliliğidir. Göç ve çevre gibi karmaşık ve birbirine bağlı

alanlarda, mali verilerin yanı sıra performans göstergelerinin ve sosyal etkilerin de dikkate alınması önemlidir. Bu bağlamda, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri sadece mali verilerle sınırlı kalmayıp, politika başarısının bütüncül değerlendirilmesi için temel teşkil eder (ECA, 2025b; 2023b).

“ECA Special report 05/2025: Cohesion’s Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness”, “ECA 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year”, “ECA 2019 Special report No 24/2019: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results” ve “ECA 2023 Special report 29/2023: The EU’s support for sustainable biofuels in transport – An unclear route ahead” gibi denetim raporlarında, ulusal ve AB düzeyindeki mali veri sistemlerinin uyumlaştırılması, çok seviyeli yönetişimde koordinasyonun artırılması ve çevre-maliyet analizlerinin bütçe süreçlerine entegre edilmesi gibi iyileştirmeler önerilmektedir (ECA, 2025b; 2022; 2019b; 2023b). Ayrıca, göç fonlarının hedef kitleye ulaşması için etkin izleme ve değerlendirme mekanizmalarının kurulması da önemsenmektedir.

Çevre unsurlarının kamu bütçesi yönetimine entegrasyonu, özellikle AB düzeyinde karmaşık denetim süreçlerini gerektirmektedir. ECA, denetimlerde finansal doğruluğun yanı sıra çevresel projelerin etkinliğini de değerlendirerek, çevredost yatırımların sadece finansmanın sağlanmasında değil, aynı zamanda hedeflenen çevresel etkilerin yaratılmasının gerektiğini vurgulamaktadır. AB üyeleri arasında çevresel harcamaların izlenmesi konusunda farklılıklar gözlemlenmektedir; örneğin, İspanya ve Hollanda şeffaflık ve ölçülebilirlik konusunda olumlu örnekler sunarken, Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerde bu standartlar sağlanamamaktadır (ECA, 2023b: 22). Bu denetimler, çevre politikalarının bütçe yönetimindeki rolünü güçlendirirken, sosyal faydaların da göz önünde bulundurulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

AB ve üye ülkelerinin çevre politikaları, çok seviyeli yönetişim yapılarıyla koordine edilmektedir. AB, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak için yerel bütçelerin merkezi yönetimle uyumlu olmasını gerektiriyor. İtalya Sayıştay’ının 2023 raporunda, çevresel projelerdeki harcamaların stratejik hedeflerle uyumsuzluğu ve bunun fon kullanımını engellediği belirtilmiştir (Corte dei Conti, 2023: 68). ECA, çevresel ve mali verilerin entegrasyonunu

sağlayarak şeffaflık kazandırmaya özen göstermektedir (ECA, 2025b). Almanya ve İtalya gibi ülkelerde, göç fonları çevresel projelere yönlendirilmekte ve etkinlikleri izlenmektedir (ECA, 2019b). Bu bağlamda, çok seviyeli denetim ve koordinasyon oldukça önemlidir.

5. ULUSLARARASI HUKUK VE AB SAYIŞTAY RAPORLARININ KAMU BÜTÇESİ POLİTİKALARINA YANSIMALARI

Günümüz küresel düzeninde, uluslararası hukuk ve bölgesel kurum kararları, kamu maliyesinin yönetilmesinde giderek daha belirleyici roller üstlenmektedir. AB özelinde, Sayıştay (ECA) kararları, mali kontrolün ötesinde, üye ülkelerin kamu bütçesi politikalarının şekillenmesinde rehberlik etmektedir. Göç ve çevre gibi hassas konular, AB bütçe politikalarına yansırken, uluslararası hukukun normatif çerçevesi ve AB Sayıştay raporları arasında sıkı bir etkileşim ortaya çıkmaktadır.

Buradaki analiz, uluslararası hukukun ilkeleri ile AB Sayıştay raporları çerçevesinde, göç ve çevre temelli kamu bütçesi politikalarının nasıl şekillendiğini ve karşılaşılan zorlukların nasıl aşılabileceğini ele almaktadır. Uluslararası hukuk, devletlerin egemenlikleri ile uluslararası toplumun çıkarları arasında denge kurmaya çalışırken, göç ve çevre konularında bağlayıcı normlar ortaya koymaktadır. İnsan hakları sözleşmeleri, çevre koruma anlaşmaları ve mülteci hukuku gibi yükümlülükler, AB üye devletlerinin kamu bütçesi politikalarına doğrudan yansımaktadır. UNHCR normları, göçmen ve mültecilerin haklarını korumayı ve entegrasyon süreçlerini desteklemeyi gerektirmekte, bu da sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve konut gibi alanlarda önemli mali kaynak ayrılmasını zorunlu kılmaktadır (UNHCR, 2019).

Paris İklim Anlaşması ve Avrupa Çevre Ajansı'nın çevresel standartları, AB bütçe politikalarında çevresel sürdürülebilirlik ve yeşil dönüşüm hedeflerinin önceliklendirilmesini sağlamaktadır (UNFCCC, 2015). Bu uluslararası yükümlülükler, AB bütçe planlamasında iklim değişikliğiyle mücadele, yenilenebilir enerji yatırımları ve doğal kaynakların korunması için kaynakların artmasını sağlamıştır. ECA, göç ve çevre kaynaklarının etkin kullanımını denetleyerek, AB bütçe politikalarının şekillenmesine yön vermektedir. 2023'teki raporu (Special Report-05/2025), göç politikalarındaki fonların etkinliğini inceleyerek eksiklikler ve uygulama farklılıklarını tespit etmiştir (ECA,

2025b). Almanya, izleme mekanizmalarıyla iyi örnek sunarken, bazı ülkelerde mali şeffaflık sorunları devam etmektedir. ECA'nın, "2022 yıllık raporu", çevresel fonların kullanımındaki eksikliklere de dikkat çekmiştir (ECA, 2022b). Sayıştay raporları, çevre yatırımlarının finansal ve sosyal etki analizlerine dayandırılması gerektiğini vurgulayarak, sürdürülebilir kamu maliyesi için yeni standartlar önermektedir. Uluslararası hukuk normları ve AB Sayıştay raporları arasında güçlü bir etkileşim vardır; bu da bütçe politikalarının izlenmesini ve uyumunu sağlar.

Bu etkileşim, kamu bütçesi politikalarının ekonomik bir araç olmanın ötesine geçerek, uluslararası sorumlulukları ve sürdürülebilirlik hedeflerini içeren çok boyutlu bir politika alanına dönüşmesini sağlamaktadır. ECA'nın denetimleri, bu dönüşümün finansal disiplinle yürütülmesine ve hesap verebilirliğin sağlanmasına önemli katkılar sunmaktadır. Ancak, bu entegrasyon sürecinde üye devletlerin farklı ekonomik kapasiteleri ve öncelikleri, göç ve çevre politikalarının bütçeleme ve uygulama süreçlerinde tutarsızlıklar yaratmaktadır. Uluslararası hukuk normlarının bağlayıcılığı ile egemenlik hakları arasındaki denge, uygulama ve denetim mekanizmalarının etkinliğini sınırlandırabilmektedir. Sayıştay raporları, göç fonlarının dağıtımı ve kullanımı konusunda ulusal düzeydeki farklılıkların, mali kaynakların verimli kullanımını zorlaştırdığını belirtmektedir (ECA, 2025b). Çevre fonlarının izlenmesi ve performans değerlendirmesindeki ortak standart eksiklikleri de heterojen uygulamalara yol açmaktadır (ECA, 2022b). Siyasi irade eksiklikleri ise; çevre ve göç unsurlarının bütçe politikalarında önceliklendirilmesinde sıkça dile getirilen bir sorundur. Kamu bütçesi yönetiminin sürdürülebilirlik odaklı yeniden şekillendirilmesinde, siyasi kararlılığın artırılması, AB yükümlülüklerinin de etkin şekilde hayata geçirilmesini sağlayacaktır.

Uluslararası hukuk normları ile AB üye ülke Sayıştay raporları ve ECA raporları ışığında, göç ve çevre odaklı kamu bütçesi politikalarının geliştirilmesinde aşağıdaki öneriler ön plana çıkmaktadır:

- Denetim Mekanizmalarının Güçlendirilmesi: Ulusal Sayıştaylar ile ECA arasında bilgi paylaşımı ve ortak denetim metodolojilerinin geliştirilmesi, göç ve çevre politikalarının mali yönetiminde şeffaflığı artıracaktır.

- Bütçe Planlama ve Performans İzleme Entegrasyonu: Göç ve çevre projelerinde performans göstergelerinin bütçe süreçlerine entegre edilmesi, kaynakların etkin kullanımının izlenmesini kolaylaştıracaktır.
- Uluslararası Hukuk ve AB Politikalarının Uyumlaştırılması: Üye devletler arasında uluslararası normlara uyumun artırılması, mali disiplinin korunmasının yanı sıra sosyal ve çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesini destekleyecektir.
- Siyasi İradeyi Güçlendirme: Kamu maliyesinin sürdürülebilirlik odaklı dönüşümü için siyasi kararlılığın artırılması, uzun vadeli başarı için gereklidir.
- Çok Katmanlı Yönetim Modellerinin Geliştirilmesi: Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve kaynak paylaşımı mekanizmalarının iyileştirilmesi, denetim ve uygulama etkinliğini artıracaktır.

Uluslararası hukuk normları ve AB Sayıştay raporları, göç ve çevre gibi alanlarda bütçe yönetiminin dönüşümünde belirleyici rol oynamaktadır. Bu etkileşim, AB'nin sürdürülebilir ve sosyal açıdan adil bütçe politikasına ulaşmasını sağlamaktadır. Sayıştay raporları, uluslararası hukuk normlarının uygulanmasını izleyerek mali disiplin ve hesap verebilirliği artırır. Göç ve çevre politikalarının bütçeye entegrasyonunda karşılaşılan zorluklar, koordinasyon eksiklikleri, performans ölçümü ve siyasi irade sorunlarıyla ilişkilidir. Ancak, uluslararası iş birliği ve AB içi uyum süreçlerinin geliştirilmesi, bu engellerin aşılmasında kritik rol oynayacaktır.

Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komitesi'nin 2021 tarihli kararı, göçmenlerin temel haklarının korunması konusunda devletlerin mali sorumluluklarını net biçimde ortaya koymuştur. Buna göre Devletler;

- Sözleşme hükümlerini uygulamak için gerekli yasal ve diğer tedbirleri almakla yükümlüdür.
- Gözaltı alternatiflerinin (gözaltı dışı veya daha az kısıtlayıcı önlemler) uygulanması için yeterli kaynak tahsis etmeli, gözaltı merkezlerinin ekipman ve koşullarını denetlemeli, personeli uluslararası insan hakları hukuku konusunda eğitmelidir.
- Göçmen gözaltı merkezlerinin bağımsız kuruluşlarca denetlenmesine izin vermeli, insan hakları ihlallerine karşı hesap verebilirlik mekanizmaları kurmalıdır... Mağdurların tazminat hakkı ve şikayet süreçleri güvence altına alınmalıdır.

- Gözaltındaki göçmenlere ilişkin verileri (sayı, yaş, cinsiyet) kamuoyuna açık ve erişilebilir şekilde paylaşmalıdır (UNHRC, 2021: 31, 85-90).

ECA'nın 2025 tarihli 05/2025 raporunda buna paralel bir şekilde, "Ukrayna'dan gelen mültecilere konaklama, sağlık hizmeti, eğitim ve çalışma hakkı gibi temel haklar tanındığının belirtildiği, bu hakların, insan hakları normlarıyla uyumlu olduğu belirtilmektedir. Raporda, AB fonlarıyla desteklenen faaliyetler arasında, psikolojik danışmanlık, engellilere yönelik erişilebilir altyapı, kadınların işgücüne katılımı, çocuklar için eğitim desteği gibi insani ve sosyal içerikli projelerin yer aldığı ve bu faaliyetlerin insan hakları normlarıyla dolaylı olarak uyumlu olduğu; ancak fonların insani sonuçları (örneğin entegrasyon başarısı, haklara erişim) ölçülmediği için insan hakları boyutunun denetiminin eksik kaldığı ifade edilmekte ve Komisyonun, gelecekteki kriz önlemleri için etkinliği izleyecek bir sistem kurması önerilmektedir." (ECA, 2025b: 6-7, 43, 37, 42).

Bu karşılaştırma, uluslararası hukuk normları ile AB mali denetim standartlarının insan hakları bağlamında örtüştüğünü ve tamamlayıcı olduğunu göstermektedir.

Uluslararası Adalet Divanı (ICJ)'nin 23 Temmuz 2025 tarihli "States' Obligations in Respect of Climate Change" başlıklı danışma kararı, devletlerin uluslararası hukuk temelinde iklimle mücadelede bağlayıcı sorumlulukları olduğunu vurgulamaktadır:

"Bir devletin iklim sistemini korumak için uygun tedbirleri almaması... uluslararası hukuka aykırı bir fiil oluşturabilir ... Devletlerin yükümlülükleri... erga omnes niteliğindedir... tüm taraf devletlerin korunmada hukuki menfaati vardır ve diğer devletlerin sorumluluğunu talep edebilir." (ICJ, 2025: 2-5).

Kararda Paris Anlaşmasına taraf devletlerin sıcaklık seviyesi hedefine ulaşmak için yeterli katkı sağlayabilecek tedbirleri alırken özen gösterme yükümlülüğüne sahip oldukları belirtilmekte; ulusal katkı beyanlarını hazırlama, sunma ve sürdürme yükümlülüğü ile birlikte ulusal katkı beyanlarında belirtilen hedeflere ulaşabilecek tedbirleri yürütme; teknoloji ve mali transferler de dahil olmak üzere uyum ve işbirliğini gerçekleştirme; deniz çevresini korumak için tedbirler alma ve iyi niyetle işbirliği yapma yükümlülüklerine vurgu yapılmaktadır.

ECA'nın 2022 senesinde yayımladığı çevre fonları yönetimini de konu alan yıllık bütçe raporunda, Komisyonun tarım ve altyapı harcamalarındaki aşırı tahminler nedeniyle iklim harcamalarını en az 72 milyar € fazla raporladığı belirtilerek, şu hususlar vurgulanmaktadır:

“Üye devletlerin yasal çerçevelerindeki zayıflıklar ve yaptırım eksikliği şeffaflığı azaltıyor... Konsey, bilimsel kanıtlara dayalı sağlam bir iklim izleme metodolojisi gerekliliğini vurguladı... REPowerEU, fosil yakıt bağımlılığını azaltmayı ve yeşil dönüşümü hızlandırmayı hedefliyor... ancak sosyo-ekonomik etkiler hafifletilmeli.” (ECA, 2022b: 117-119, 71).

Bu metinler, uluslararası hukukun çevre koruma yükümlülükleri ile AB’nin mali denetim politikalarının birbirini desteklediğini ortaya koymaktadır.

Uluslararası Ceza Mahkemesi’nin 2017’deki bir kararında, devletlerin uluslararası yükümlülüklerine mali açıdan uygun hareket etme zorunluluğu şu ifadeyle dile getirilir: “Devletler, tazminat emirlerini uygulamak için yeterli kaynak seferber etmeli; kötüye kullanımı önlemek amacıyla şeffaf fon yönetimi sağlamalıdır” (ICC, 2017: 107, 110, 112). Buna paralel olarak, ECA’nın 2023 mali yılı raporunda; “Yönetim, [...] mali işlemlerin [...] yetkili mercilerce belirlenen (kanunlar, yönetmelikler, ilkeler, kurallar ve standartlar) ile uyumlu olmasını sağlamaktan sorumludur” (ECA, 2023a: 17) ifadesine yer verilmektedir. Bu ifadeler de uluslararası mahkemeler ve AB mali denetim organlarının hesap verebilirlik konusundaki ortak anlayışını yansıtmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin 2018 tarihli kararında yer verdiği, “Devletler, göçmenlerin sağlık ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere yeterli kaynak ayırmak zorundadır” (ECHR, 2018) hükmü ile göçmenlerin temel hizmetlere erişim sağlamalarının devletlerin mali sorumluluğu olduğu vurgulanmıştır. ECA’nın 2025 raporunda (05/2025) bu sorumluluk+ğun denetimi şu şekilde açıklanır:

“Bu öneri, göç politikalarına ilişkin bütçe harcamalarının: amacına uygun kullanımını (etkinlik değerlendirmesi), düzenli denetimini (izleme sistemi), gelecekteki süreçlerin iyileştirilmesini (hizmet kalitesi) garanti altına almayı hedeflemektedir” (ECA, 2025b: 41-42).

Buradaki paralellik hem hukuki hem mali boyutta kaynak tahsisi ve izleme zorunluluğuna dikkat çekmektedir. Birleşmiş Milletler Çevre Programı’nın 2021 raporunda, çevre fonlarının etkin kullanımı ile ilgili şu temel tespit yer almaktadır: “Çevresel finansman programlarının başarısı, uluslararası hukukun sağladığı denetim ve raporlama mekanizmalarının etkinliğine bağlıdır” (UNEP, 2021).

ECA'nın 2022 raporunda Doğal Kaynaklar ve Çevre başlıklı 7 nolu bölümü ile Ek 1.1 - Denetim Metodolojisi bölümlerinde ise; "Denetimimiz, kamu alım kuralları ve maliyet uygunluğu dahil olmak üzere işlemlerin düzenliliğini inceler... Denetim metodolojimiz, INTOSAI ve ISSAI uluslararası denetim standartlarına uygundur." (ECA, 2022b: 63-67, 54) ifadeleri yer almaktadır.

Bu iki metin, çevresel finansman ve denetimde uluslararası hukuk ile AB denetim kurumlarının rollerinin ne denli iç içe geçtiğini göstermektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği ülkelerinde göç ve çevre dinamiklerinin kamu bütçesi denetimini nasıl dönüştürdüğünü sistematik olarak inceleyen bu araştırma, temel hipotezi olan "Sayıştayların geleneksel mali denetim işlevinin ötesine geçerek sosyal ve ekolojik hedefleri bütünleştiren bir modele evrildiği" tezini bir ölçüde kanıtlamıştır. Bu dönüşüm, özellikle ECA ve AB üyesi ülke Sayıştaylarının raporlarındaki üç temel bulguyla desteklenmektedir:

Birincisi, göç politikalarının kamu maliyesi üzerindeki çok boyutlu etkileri, yalnızca sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim harcamalarında artışa yol açmakla kalmamış, aynı zamanda denetim metodolojilerinin doğasını dönüştürmüştür. ECA'nın 2025 tarihli özel raporu, üye devletlerin neredeyse yarısında göçmen entegrasyon fonlarının koordinasyon eksiklikleri nedeniyle kaynak israfı yaşandığını belgelenmiş (ECA, 2025b), bu durum özellikle Polonya gibi ülkelerde belgesiz harcamaların önlenememesine yol açmıştır. Benzer şekilde, Almanya ve İtalya'da acil göç harcamalarının izleme mekanizmalarındaki yapısal yetersizlikler (ECA, 2019b), performans denetiminin önemini ortaya çıkarırken, Türkiye-AB arasındaki mülteci krizinde FRIT fonlarının denetiminde uluslararası iş birliğinin kritik rolü vurgulanmıştır (Altay ve Özdemir, 2022). Bu bulgular, göç kaynaklı bütçe baskılarının salt mali uygunluk denetimini aşarak, sosyal etki odaklı yeni metodolojiler gerektirdiği alt hipotezini doğrulamaktadır.

İkincisi, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerinin bütçe yönetimine entegrasyonu, denetim standartlarında köklü bir paradigma değişimini zorunlu kılmıştır. ECA'nın 2022 yıllık raporu, çevre fonlarının önemli bir bölümünün stratejik uyumsuzluk nedeniyle etkisiz kaldığını ortaya koyarken (ECA, 2022b), bu durumun özellikle Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerde şeffaflık ihlalleriyle birleştiği gözlemlenmiştir. Paris Anlaşması'nın ulusal bütçe planlarıyla uyumsuzluğu (UNFCCC, 2015), çevresel taahhütlerin mali yönetimde yeterince içselleştirilmediğini göstermektedir. Mancini'nin (2021) vurguladığı

çevresel muhasebe stratejileri ile Gunarathne ve arkadaşlarının (2021) işaret ettiği performans göstergelerinin (örneğin karbon azaltım/birim maliyet) eksikliği, bu alandaki denetim boşluklarını derinleştirmektedir. Bu tespitler, çevresel hedeflerin bütçe denetimine entegre edilmediği takdirde mali disiplini zayıflattığı alt hipotezini güçlü biçimde desteklemektedir.

Üçüncüsü, uluslararası hukuk normları ile denetim pratikleri arasındaki simbiyotik ilişki, kamu bütçesi politikalarının normatif temelini genişletmiştir. BM İnsan Hakları Komitesi'nin (2021) göçmen haklarına ilişkin mali sorumluluk vurgusu ile ECA'nın fon kullanımının "insan hakları normlarıyla uyumlu denetlenmesi" talebi (ECA, 2025b), bu sinerjiyi somutlaştırmaktadır. Uluslararası Adalet Divanı'nın (2025) iklimle mücadelede bağlayıcı yükümlülükler içeren danışma görüşü ise, ECA'nın "yeşil yatırımların iklim hedefleriyle bütçelenmesi" önerisiyle (ECA, 2022b) birebir örtüşmektedir. Bu karşılıklı etkileşim, uluslararası hukukun denetim standartlarını şekillendirmede katalizör işlevi gördüğü alt hipotezini doğrularken, denetimin salt teknik bir süreç olmaktan çıkarak normatif bir işlev kazandığını kanıtlamaktadır.

Politika önerileri bağlamında, bu çalışmanın bulguları dört temel eylem eksenine işaret edebilir:

1. Entegre Denetim Platformları: Blokzincir tabanlı AB Bütçe Takip Sistemi'nin FRIT fonları üzerinde pilot uygulaması, koordinasyon zafiyetlerini gidermek için hayati önem taşımaktadır (ECA, 2024). Nitekim; ECA'nın raporlarında vurguladığı üye devletler arasındaki koordinasyon eksiklikleri ve FRIT kapsamındaki uluslararası fon transferlerinde Türkiye-AB iş birliği deneyimi, blokzincir tabanlı entegre platformun zorunluluğunu ortaya koyabilir.
2. Performans Metrik Standardizasyonu: Göç alanında "entegrasyon başarı endeksi" (istihdam/dilyeterliliği), çevre alanında "karbon azaltım/birim maliyet oranı" gibi göstergelerin benimsenmesi (Gunarathne vd., 2021), ölçülebilirlik sorunlarını çözecektir. Zira; çevresel fonların etkisiz kullanımı (ECA, 2022b) ve göçmen entegrasyon projelerindeki izleme boşlukları (ECA, 2019b), Gunarathne ve arkadaşları (2021: 829) tarafından önerilen çevresel performans göstergelerinin (örneğin 'karbon azaltım/birim maliyet') benimsenmesini gerektirebilecektir.
3. Kurumsal Teşvik Mekanizmaları: ECA standartlarını ulusal mevzuata entegre eden üyelere yıllık bütçe fazlasının örneğin %1.5'i oranında mali teşvik sağlanması, Doğu Avrupa'daki kapasite eşitsizliklerini gidermede kilit rol oynayabilecektir. Doğu-Batı Avrupa arasındaki

denetim kapasitesi farklılıkları; örneğin Bulgaristan-Romanya'daki şeffaflık ihlalleri (ECA, 2022b) ve ulusal mevzuat-ECA standartları uyumsuzluğu, kapasite geliştirme için mali teşvik mekanizmasını zorunlu kılabilir.

4. Normatif Uyum Protokolleri: Paris Anlaşması ve UNHCR standartlarıyla uyumun denetim kriterlerine entegrasyonu, uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesini garanti altına alacaktır (ICJ, 2025). Uluslararası Adalet Divanı'nın (2025) iklim taahhütlerine ilişkin bağlayıcı yükümlülükleri ile BM İnsan Hakları Komitesi'nin (2021) göçmen haklarına dair mali sorumluluk vurgusu, denetim kriterlerinin uluslararası normlarla entegrasyonunu halihazırda gerekli kılmaktadır.

Değerlendirme kısmında ise, bu araştırmanın kamu mali denetimi literatürüne üç özgün katkı sunduğu ileri sürülebilir:

1. Disiplinlerarası Denetim Modeli: Göç-çevre-bütçe üçlüsünün bütünleşik metodolojik çerçevede analizi (Gunarathne vd., 2021), geleneksel mali denetim paradigmasını aşan yeni bir perspektif sunabilecektir.
2. Hukuk-Maliye Sinerjisi: Uluslararası mahkeme kararları ile Sayıştay bulguları arasındaki normatif bütünlük (ICJ, 2025; ECA, 2022b), küresel yönetimde yeni bir uyum modeline işaret etmektedir.
3. Kurumsal Dönüşüm İmkânı: ECA'nın göç projelerinde tespit ettiği sosyal etki ölçüm eksikliği (örneğin, entegrasyon kaynaklarının hedef kitleye ulaşamaması) ve İtalya Sayıştay'ının vurguladığı yerel düzeydeki denetim zafiyetleri ve bazı bölgelerde kaynak israfı, sivil toplum temelli örgütlenmelerin, örneğin 'bağımsız sosyal etki kurulları'nın katılımcı denetim mekanizmalarını güçlendirecek bir model dahilinde tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yaklaşımın normatif temeli, INTOSA'nın hesap verebilirlik ilkelerindeki (2019) 'sivil denetimin kamusal şeffaflığın ayrılmaz parçası olduğu' vurgusudur.

Neticede göç ve çevrenin bütçe denetimindeki simbiyotik etkisi, salt mali disiplin odaklı modellerin yetersizliğini ortaya koymuştur. AB ve üye ülke Sayıştaylarının "entegre denetim" rolü üstlenmesi, sosyal adalet ve ekolojik sürdürülebilirliğin ancak çok katmanlı yönetimle (merkez-yerel-uluslarüstü koordinasyon) başarılabilirliğini kanıtlamıştır. Bu dönüşüm, kamu maliyesi literatüründe normatif ve operasyonel dengeleri yeniden tanımlayan kalıcı bir katkı sunmaktadır. Çok katmanlı yönetim ile uyumlu entegre denetim

yaklaşımlarının teorik çerçevesinin geliştirilmesi, uygulama örneklerinin daha geniş bir perspektifle incelenmesi ya da farklı politika alanları özelindeki uygulama sonuçlarının analiz edilerek yeni paradigmaya uygun tasarlanmış modellerin ortaya konulması, gelecekteki araştırmaların konusunu oluşturabilir.

KAYNAKÇA

- Altay, A. ve Özdemir, E.A. (2022). Türkiye ve AB arasında mülteci krizi: Mali yardım programı üzerine bir inceleme. Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (24), 409-423.
- Balyemez, A.S. (2023). Dünyada ve Türkiye’de savunma ve güvenlik ekonomisi. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bircan, N.G. (2025). Bağımsız denetimde yeni paradigma: Sürdürülebilirlik güvence denetimi. Sayıştay Dergisi, 36(136), 35-66
- Brenninkmeijer, A., Moonen, G., Debets, R. ve Hock, B. (2018). Auditing standards and the accountability of the European Court of Auditors (ECA). Utrecht Law Review, 14(1).
- Bundesministerium der Finanzen (2020). Finanzbericht 2020. Bundesministerium der Finanzen. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzberichte/finanzbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesrechnungshof (2017). Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Abgerufen von <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2017/bemerkungen-2017-volltext.pdf>
- Bundesrechnungshof (2022). Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Integrationsmaßnahmen des Bundes. Abgerufen am 12. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/integrationsmassnahmen-zugewanderte-gefluechtete-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1&utm_source=chatgpt.com
- Card, D. (2005). Is the new immigration really so bad?. The economic journal, 115(507), F300-F323.
- Collison, D. ve Slomp, S. (2000). Environmental accounting, auditing and reporting in Europe: The role of FEE. European Accounting Review, 9(1), 111-129.
- Corte dei Conti (2023). Relazione annuale 2023 sulla gestione della spesa pubblica per l’integrazione dei migranti e la tutela ambientale. Roma: Corte dei Conti.
- Çalışkan, A. (2006). Sekizinci Yönerge Çerçevesinde Avrupa Birliğinde Bağımsız Denetim. Sayıştay Dergisi, (63), 51-58.
- Dikmen, S. (2019). Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü. Sayıştay Dergisi, (115), 55-81.

- Dikmen, S. ve Çiçek, H.G. (2020). Avrupa Sayıştay'ı ile Üye Devlet Yüksek Denetim Kurumları Arasındaki İlişki. *Sayıştay Dergisi*, (117), 57-85.
- Ekins, P. (2023). *Environmental tax reform*. Edward Elgar Publishing.
- Elsrud, T., Lalander, P. ve Staaf, A. (2017). Noise, voice and silencing during immigrant court-case performances in Swedish district courts. *Ethnicities*, 17(5), 667-687.
- EC (2017). An economic take on the refugee crisis (Institutional Paper 033). https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-08/ip033_en.pdf
- EC (2020). European Commission, Joint Research Centre- Projecting the net fiscal impact of immigration in the European Union (JRC121937). https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121937/fiscal_impact_report_final_online.pdf
- EC (2021). European Migration Network- Annual report on migration and asylum 2021. European Commission. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/EMN_Annual-report_Migration_report_final.pdf
- EC (2023). European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations- Seventh annual report: Facility for Refugees in Turkey – Results and implementation. https://enlargement.ec.europa.eu/seventh-annual-report-facility-refugees-turkey_en
- ECA (2019a). Annual reports concerning the financial year 2019. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports2019/annualreports-2019_en.pdf
- ECA (2019b). Special report No 24/2019: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=51988>
- ECA (2022a). Frontex, the European Border and Coast Guard Agency– Budget and Performance Report. European Court of Auditors. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap20_02/ap_frontex_en.pdf
- ECA (2022b). 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_EN.pdf
- ECA (2023a). Annual reports concerning the 2023 financial year. EUR-Lex. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_EN.pdf
- ECA (2023b) Special report 29/2023: The EU's support for sustainable biofuels in transport – An unclear route ahead <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-29>
- ECA (2023c). Special report 18/2023: EU climate and energy targets – 2020 targets achieved, but little indication that actions to reach the 2030 targets will be sufficient. European Court of Auditors. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-18>

- ECA (2023d). Special report 04/2023: The Global Climate Change Alliance(+) – Achievements fell short of ambitions. European Court of Auditors. Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr23_04
- ECA (2024) Special report 06/2024: The Facility for Refugees in Turkey – Beneficial for refugees and host communities, but impact and sustainability not yet ensured. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-06>
- ECA (2025a). Our methodology. European Court of Auditors. <https://www.eca.europa.eu/en/our-methodology#:~:text=The%20ECA%20conducts%20its%20audits,role%20in%20developing%20these%20standards>
- ECA (2025b). Special report 05/2025: Cohesion's Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2025-05>
- European Council. (2021). Regulation (EU) 2021/1147 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj/eng>
- ECHR-European Court of Human Rights (2018). Budayeva and Others v. Russia, Application No. 15339/02, Judgment of 20 March 2018. HUDOC [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-85436%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-85436%22]})
- Fiorino, D. J. (2010). Sustainability as a conceptual focus for public administration. Public administration review, 70, 78-88.
- Flyvbjerg, B. (2013). Making sense of the impact and importance of accountability in planning. In S. Davoudi ve A. Madanipour (Eds.), *Reconsidering localism* (pp. 131-149). Routledge.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights (2018). Current migration situation in the EU: Impact on local communities – Update. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34740664-12cb-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>
- Gunarathe, A. N., Lee, K. H. ve Hitigala Kaluarachchilage, P. K. (2021). Institutional pressures, environmental management strategy, and organizational performance: The role of environmental management accounting. *Business Strategy and the Environment*, 30(2), 825-839.
- Hennette, S., Piketty, T., Sacriste, G. ve Vauchez, A. (2019). *How to democratize Europe*. Harvard University Press.
- Uluslararası Ceza Mahkemesi-ICC. (2017). Prosecutor v. Germain Katanga (Reparations Order, ICC-01/04-01/07). 24.03.2017. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_05121.PDF
- International Court of Justice- ICJ (2025). Advisory opinion on the obligations of states in respect of climate change (ICJ Advisory Opinion, 23 July 2025). 2025/36 <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-pre-01-00-en.pdf>

- INTOSAI (2019). Principles of transparency and accountability (INTOSAI-P 20). International Organization of Supreme Audit Institutions. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principles-of-Transparency-and-Accountability.pdf>
- Kaçer, F. (2019). Kamu mali yönetiminde değişim ve Sayıştay'ın performans denetimi yetkisinin gelişimi. Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(1), 29–47.
- Köse, H.Ö. (2023). Kamu yönetiminde denetimin işlevleri, dinamikleri ve geleceği. In M. Önder ve H.Ö. Köse (Eds.), Kamu yönetiminde denetim: Temel paradigmlar, değişim ve yeni yönelişler (ss. 37–68). Sayıştay Yayınları.
- Küçükaycan, D. (2023). Yüksek denetim kurumları ve çevre denetimi: Ülke uygulamalarının incelenmesi. In G. Güngör Göksu ve E. Eroğlu (Eds.), Kamu maliye politikaları perspektifinden çevresel sürdürülebilir kalkınma (ss. 1–32). Sayıştay Yayınları.
- Lipsmeyer, C.S., Philips, A. Q. ve Whitten, G. D. (2017). The effects of immigration and integration on European budgetary trade-offs. In Political Budgeting Across Europe (pp. 124–142). Routledge.
- Mancini, F.S. (2021). Environmental sustainability and green public finance: An EU perspective (ss. 89–102). Springer.
- Mancini, F.S. (2022). Proposal for a sustainability framework for energy technologies (ss. 45–67). Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi (JRC).
- Mengiler, Ö. (2010). Avrupa Birliği Sayıştayının Kurumsal Etkinliği. Sayıştay Dergisi, (77), 3–32.
- Meral, Y. (2019). Avrupa Birliği'nde ülkeler arası emeklilik ihracatı (transferi). Traders International Trade Academic Journal, 2(1), 70–98.
- Milionis, N., Köse, H.Ö. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and climate change: An auditor's perspective. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32(122), 9–35.
- Nguyen, T.T.T. (2024). Toward financial optimization: assessing the influence of budget process on effective accounting management. Management Dynamics in the Knowledge Economy, 12(2), 116–132.
- OECD (2021a). Holistic refugee and newcomer education in Europe. [https://one.oecd.org/document/EDU/EDPC\(2021\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/EDPC(2021)17/en/pdf)
- OECD (2021b). Green Budgeting in OECD Countries https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/08/green-budgeting-in-oecd-countries_01618d8b/acf5d047-en.pdf
- Ottaviano, G. I., ve Peri, G. (2012). Rethinking the effect of immigration on wages. Journal of the European economic association, 10(1), 152–197.

- Qu, J., Ding, W. ve Li, J. (2025). Can government budget management reconcile environmental governance with sustainable economic development? *Sustainability*, 17(8), 3720. <https://doi.org/10.3390/su17083720>
- Önder, M. (2023). Kamu yönetiminde güncel eğilimler. In M. Önder ve H. Ö. Köse (Eds.), *Kamu yönetiminde denetim: Temel paradigmlar, değişim ve yeni yönelişler*. (ss.7-36). Sayıştay Yayınları.
- Selen, U. ve Taytak, M. (2017). Türkiye’de bütçenin yasama organı tarafından denetimi ve Sayıştay’ın konumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(1), 193-223.
- Smith, F. H., Retief, F., Roos, C. ve Alberts, R. (2020). The evolving role of Supreme Audit Institutions (SAIs) towards enhancing environmental governance. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 39(2), 131-141.
- Subrata, R., Arifin, F. ve Maarif, I. (2025). Hybrid Dispute Resolution in Administrative Law: Toward an Integrated Model for Government Conflict Management. *International Journal of Public Administration*, 137-162.
- Torres Ruiz, R. (2023). Navigating green public financial management. Bonn ve Eschborn: GIZ.
- UNFCCC (2015). Paris Agreement- United Nations Framework Convention on Climate Change. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- UNHCR (2019). Global trends: Forced displacement in 2019. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-trends-2019>
- UNEP (2020). State of Finance for Nature: Tripling investments in nature-based solutions by 2030. <https://www.unep.org/resources/state-finance-nature-2021>
- UNHRC (2021). General comment No. 5 (2021) on migrants’ rights to liberty and freedom from arbitrary detention. United Nations Human Rights Committee. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-5-2021-migrants-rights-liberty>
- Yener, M., Charoenpol, M., Suntharanurak, S. ve Köse, H.Ö. (2025). Strategic cooperation of Supreme Audit Institutions of Thailand and Türkiye for digital transformation and innovation in public sector auditing. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 36(136), 9-34.

EFFECTS OF MIGRATION AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT ON PUBLIC POLICIES AND BUDGETS: EVIDENCE FROM THE REPORTS OF ECA AND MEMBER STATE SAIS

Soner AKIN

Şenol ADIGÜZEL

EXTENDED ABSTRACT

Intensifying migration flows and climate-driven sustainability targets are transforming public budget auditing within the European Union, requiring Supreme Audit Institutions to adopt multidimensional oversight frameworks that extend beyond conventional financial compliance. This study synthesizes evidence from the European Court of Auditors and multiple national Supreme Audit Institutions to examine how migration pressures and environmental commitments are reshaping public financial control and accountability. The methodology combines a systematic review of ECA annual and special reports with a purposive selection of national audit products focused on migration and climate-related spending. The analysis examines budgetary allocations, documented audit findings and methodological critiques, placing particular emphasis on expenditures for asylum, refugee integration and programs labelled as climate action. Comparative review across jurisdictions highlights convergent trends as well as substantive variation in national audit practices, data availability and performance measurement.

Findings indicate a marked increase in migration- and environment-related audits across member states, reflecting growing fiscal, administrative and social implications. Migration exerts pressure on social services, healthcare provision, education systems and local infrastructure; EU countries allocated more than €20 billion for migrant integration in 2020. Audits repeatedly identify coordination failures between central and local governments, inconsistent monitoring of fund effectiveness and insufficient data for assessing long-term socioeconomic integration outcomes.

Environmental audits document misalignments between green fund disbursements and strategic climate objectives, increasing the risk of inefficient resource use and delayed emissions reductions. The 2022 ECA Annual Report is highlighted for finding that €72 billion of climate-labelled spending had been overstated due to methodological weaknesses and inconsistent classification.

Migration-focused reviews commonly lack standardized indicators for tracking labor market participation, educational attainment and social inclusion among migrants. Environmental assessments frequently criticize the absence of consistent performance metrics such as carbon reduction per euro spent.

Cross-country disparities are pronounced: Germany and the Netherlands show relatively mature monitoring frameworks, while several Eastern European member states face persistent transparency and compliance challenges. The 2025 ECA Special Report is cited as underscoring that insufficient data impedes cohesive migration policy evaluation and limits auditors' ability to assess effectiveness. To address these issues the study proposes four integrated reforms designed to strengthen audit effectiveness, policy coherence and accountability.

First, adopt multidimensional audit methodologies that link financial compliance with measurable social and ecological outcomes, including migrant integration indices and environmental cost-effectiveness ratios. Second, strengthen cross-tier governance and transparency via blockchain pilots for instruments such as the €6 billion Facility for Refugees in Turkey. Third, harmonize audit criteria with international norms by aligning evaluation frameworks with UNHCR refugee protections and Paris Agreement obligations to ensure normative consistency. Fourth, boost institutional capacity through EU-wide training programs, technical assistance and incentives for adopting ECA environmental auditing guidelines and standardized performance metrics.

In conclusion, migration and environmental factors are redefining the remit of public budget auditing, shifting SAIs from narrow fiscal overseers to stewards of sustainable governance and interdisciplinary accountability. Implementing the recommended reforms would fortify public financial accountability and better ensure that EU resources advance fiscal discipline, social equity and ecological resilience and strengthen trust in public institutions.



PROJE DESTEKLERİNDE BÜTÇELEME, MUHASEBELEŞTİRME VE ETKİ DEĞERLENDİRMESİ: MEVZUATTAN UYGULAMAYA TÜRKİYE ÖRNEĞİ

BUDGETING, ACCOUNTING AND IMPACT ASSESSMENT IN PROJECT SUPPORT: FROM LEGISLATION TO PRACTICE – THE CASE OF TÜRKİYE¹

Nükrettin PARLAK¹

ÖZ

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren siyasal ve toplumsal değişimler, kamu hizmetlerinin sunumunu dönüştürmüştür. Bu dönemde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile daha entegre bir hizmet sunum kültürü ön plana çıkarken, kamu kurumlarınca desteklenen çok aktörlü proje uygulamaları da yaygınlık kazanmıştır. Bu çalışmada dünyadaki uygulamaların kısa bir değerlendirmesi ile birlikte Türkiye’de kamu idareleri tarafından sağlanan proje destek uygulamaları incelenerek, bu uygulamaların yasal çerçevesi, bütçeleme ve muhasebeleştirme süreçleri ile şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından yetkinlik düzeyleri analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular doğrultusunda, proje desteklerinin stratejik planlama, yıllık programlar ve bütçe süreçleriyle uyumlu hâle getirilmesi; kamu kaynaklarının etkin kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik öneriler geliştirilmiştir.

1- Sayıştay 2. Daire Başkanı, T.C. Sayıştay Başkanlığı, nparlak@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-6947-3186.

Submitted/Gönderim Tarihi: 16.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 27.06.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 16.07.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 22.07.2025

To Cite/Atıf: Parlak, N. (2025). Proje Desteklerinde Bütçeleme, Muhasebeleştirme ve Etki Değerlendirmesi: Mevzuattan Uygulamaya Türkiye Örneği. Sayıştay Dergisi, 36(138), 459-490.

ABSTRACT

Since the last quarter of the 20th century, political and social transformations have reshaped the delivery of public services. During this period, a more integrated service delivery culture involving the private sector and civil society organizations has come to the forefront, and multi-actor project implementations supported by public institutions have become increasingly widespread. This study examines project support practices provided by public administrations in Turkey, along with a brief assessment of international practices. The analysis focuses on the legal framework of these supports, their budgeting and accounting processes, and their effectiveness in terms of transparency and accountability. Based on the findings, recommendations have been developed to align project supports with strategic planning, annual programs, and budgetary processes, and to ensure the efficient use of public resources, fiscal transparency, and accountability.

Anahtar Kelimeler: Proje Yönetimi, Proje Desteği, Etki Değerlendirmesi, Ortak Hizmet Projesi, Kamu Destekleri

Keywords: Project Management, Project Support, Impact Assessment, Joint Service Project, Public Funding.

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin sunumu, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren toplumsal ihtiyaçların değişmesi, teknolojik gelişmeler ve küresel yönetim anlayışının etkisiyle dönüşüm geçirmiştir. Bu süreçte özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının rolü artmış, proje temelli destek mekanizmaları yaygınlaşmıştır.

Kamu hizmetlerinin esnek ve entegre bir yapıda, çoklu aktörlerle ortaklaşa sunulmasını ön plana çıkaran yeni yönetim yaklaşımı çerçevesinde yaygınlaşan kamu-özel iş birliği (KÖİ) modeli, risklerin paylaşılması, özel sektörün uzmanlığından yararlanılması ve kamu otoritesinin stratejik planlamaya odaklanması (Worldbank, 2025) açısından önem kazanmıştır. Bu süreçte devlet; adalet, güvenlik ve altyapı gibi temel alanlara yoğunlaşırken, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektöre daha fazla alan açılmış; kamu ve özel sektörün kapasitelerinin bir araya getirilmesini hedefleyen ve özellikle kamu sektöründe yeni teknolojilerin yoğun kullanılması yoluyla dijital dönüşümü hızlandırmayı amaçlayan bu yaklaşım, birçok ülkede kamu politikalarının temel stratejilerinden biri haline gelmiştir (Parlak vd., 2020: 12, 34; Damar vd., 2024).

Kamu hizmetlerinin sunumunda yaygınlık kazanan yöntemlerden biri de belirlenmiş sektör ya alanlardaki üretimin sağlanan ucuz krediler, vergi indirimi ya da muafiyeti veya doğrudan destekler aracılığıyla teşvik edilmesidir. Nitekim 2000'li yıllardan itibaren merkezi ve yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşlarıyla ortak projeler geliştirme veya bu kuruluşlara doğrudan destek sağlama yolunu daha sık kullanmaya başlamıştır. Bu tercihte, özel sektörün esnek yapısının rekabetçilik ve sürdürülebilirliğe katkısı (Cour des Comptes, 2025) ile kamu bürokrasisinin sınırlayıcı yapısından uzaklaşma isteği etkili olmuştur.

Türkiye'de de kamu politikaları KÖİ modelinin yanı sıra belirli sektörlerde ve hizmet alanlarında katılımı ve çok aktörlü üretim modellerini teşvik edecek şekilde gelişmiştir. Bu kapsamda çok sayıda kamu idaresi, çeşitli amaçlarla yürütülen projelere önemli miktarlarda bütçe ayırmakta; proje desteklerinin yönetimine de kaynak tahsis etmektedir. Destek sağlayan kurumlar, bakanlıklardan üniversitelere, kalkınma ajanslarından mahalli idarelere, bilim ve teknolojiyi geliştirmeyi amaçlayan kuruluşlardan girişimciliği desteklemeyi amaçlayan kuruluşlara kadar geniş bir yelpazede yer almaktadır.

Proje desteklerinin yasal ve uygulama çerçevesini karşılaştırmalı olarak analiz edip geliştirilmesine yönelik öneriler sunmayı amaçlayan bu çalışmanın ilk bölümünde, literatür ışığında öncelikle dünyadaki iyi uygulama örnekleri kısaca sunulmaya çalışılmış, ardından Türkiye'de kamu idareleri tarafından yürütülen proje destek programları incelenmiştir. Sayıştay raporlarına konu tespitlerden de yararlanılarak bütçe ve muhasebeleştirme süreçlerinde karşılaşılan sorunlar ele alınmıştır. İkinci bölümde ise kamu idarelerinin proje desteklerine ilişkin yönetmelikleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiş; INTOSAI Rehberleri (ISSAI 5220 ve ISSAI 5240), Türkiye ve diğer ülke Sayıştaylarının raporları ile bilimsel çalışmalardan faydalanılarak proje yönetiminin çeşitli aşamalarına yönelik değerlendirme kriterleri geliştirilmiştir. Bu çalışmanın amaçlarına sağlayacağı katkının sınırlı kalacağı değerlendirildiğinden, kamu idareleri tarafından bir program kapsamında olmaksızın tekil olarak yürütülen projeler ve bir proje ile ilişkilendirilmeksizin verilen doğrudan destekler kapsam dışında tutulmuştur.

1. KAMU HİZMETLERİ VE PROJE DESTEKLERİ

1.1. Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Proje Desteği Uygulamaları: Dünya Örnekleri

Farklı ülke örnekleri incelendiğinde; başarılı proje destek sistemlerinde Ar-Ge harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıladan (GSYH) aldığı payın yüksek olduğu görülmektedir. Bu oran 2022 verilerine göre Güney Kore’de (%4,5), İsveç’te (%3,3), Almanya’da (%3,1) iken Türkiye’de (%1,1) düzeyinde kalmaktadır (OECD, 2024). Ancak proje desteklerinin başarısında finansal kaynak miktarının yanı sıra bu kaynakların etkili biçimde yönlendirilmesi, izlenmesi ve sürdürülebilir çıktılara dönüştürülmesi de belirleyici rol oynamaktadır.

Proje destek sistemlerinin başarısına ilişkin kullanılan temel ölçütlerden ilki, desteklenen projelerin çıktılarının; patent, ürün, yayın veya toplumsal çözüm gibi alanlarda belirlenen hedeflere ulaşma düzeyini ifade eden etkinlik ölçütüdür. Harcanan kamu kaynağına karşı elde edilen istihdam artışı, ekonomik büyüme, ticari ürün geliştirilmesi gibi katma değeri ifade eden verimlilik ölçütleri de kullanılmaktadır (OECD, 2013). Bu iki alana ilişkin sonuçlar, yatırımların ticarileşmesi, proje desteği sona erdiğinde projenin kendi kaynaklarıyla devam edebilme potansiyelini gösteren sürdürülebilirliği, bilgi üretimine katkısı ve projelerin küresel ölçekte ekonomik ve teknolojik rekabet gücü oluşturup oluşturmadığı gibi kriterlerle ölçülmektedir (OECD, 2019). WIPO (2023) verilerine göre firmaların desteklenmesi, fikirlerin ürüne dönüşmesini ve piyasaya entegrasyonunu kolaylaştırmaktadır. Patent üretimi ve kişi başına düşen başvuru sayısı, inovasyon kapasitesinin somut göstergeleri arasında yer almakta olup Güney Kore, ABD ve Almanya bu alanda öne çıkmaktadır.

Avrupa Birliği’nin Ar-Ge ve inovasyon politikalarının temel yapı taşı olan Horizon Europe programı, yalnızca Avrupa kıtası için değil, küresel düzeyde proje destekleme sistemlerinin başarısına örnek oluşturmaktadır. 2021–2023 döneminde yaklaşık 43 milyar Avro’luk kaynakla 15.000’in üzerinde projeyi fonlayan bu program, 1 Avro kamu yatırımı başına 11 Avro ekonomik çıktı sağlamıştır (European Commission, 2024a). Bu kapsamda AB proje desteklerinin başarısında etkili olan faktörler; şeffaflık, stratejik odaklanma, özel sektör katılımı, başvuru süreçlerinin sadeleştirilmesi (European Commission, 2024b) ve izleme mekanizmalarının etkinliği (European Commission, 2024c) olarak ifade edilmektedir. Projelerin değerlendirilmesinde kullanılan şeffaf kriterler

ve geri bildirim mekanizmalarının, katılımcılar için yönlendirici olduğu ifade edilmektedir (LERU, 2023). Bu yapı, projelerin yalnızca bilimsel değil toplumsal ve ekonomik etki bakımından da analiz edilmesini sağlamaktadır.

Almanya örneğinde görüldüğü üzere üniversite-sanayi iş birliği ve özellikle sanayi ihtiyaçlarına uyumlu projelerin desteklenmesi uygulamaları bilgi transferini güçlendirerek projelerin başarı oranını artırmaktadır (OECD, 2019). Almanya'da 70'e yakın enstitüden oluşan Fraunhofer Enstitüleri aracılığıyla üniversite ile özel sektör arasında güçlü bir köprü kurarak uygulamalı araştırmalarda ticarileşme oranını yükseltmiştir (OECD, 2024). Genellikle sanayiden gelen talepler doğrultusunda, lisanslanabilir ürün geliştirmeye yönelik, disiplinler arası çalışmalar yoluyla prototip üretimi, test süreçleri ve lisans verme aşamalarına kadar devam eden üniversite sanayi iş birliği, Almanya'nın Avrupa'da en yüksek patent ticarileştirme oranlarından birine ulaşmasına katkı sağlamıştır (OECD, 2024). Almanya ve diğer başarılı ülke uygulamalarında, üniversitelerle özel sektör arasında sistematik iş birliği mekanizmaları geliştirilirken, Türkiye'de bu etkileşim henüz gelişme aşamasındadır. Proje desteklerinde başarıyı artırmak için önümüzdeki dönemde kaynak artırımının yanı sıra yapısal iş birliği ve ticarileştirme süreçlerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.

Güney Kore, GSYH'dan Ar-Ge'ye en yüksek pay ayıran ülke olmanın yanı sıra kamu ve özel sektör iş birliği ve eş finansman modelini esas alan bir fonlama modelini benimsemiştir. Ar-Ge'ye ayrılan destek miktarı ve eş finansman modelinin yanı sıra Güney Kore'nin başarısının arka planında proje desteklerinin; ön değerlendirme, prototip geliştirme ve ticarileştirme aşamalarındaki başarı durumuna göre aşamalı olarak yeni kaynak sağlanmasında yatmaktadır (WIPO, 2023). Bu yapı, hem risk yönetimini kolaylaştırmakta, hem de sürdürülebilir inovasyon çıktıları sağlamaktadır. Hibe, vergi indirimi, risk sermayesi sağlanması gibi hibrit finansman modellerinin etkin planlama, tematik önceliklendirme, şeffaf değerlendirme ve üniversite-sanayi iş birliğinin güçlendirilmesi ile birlikte uygulanmasının projelerin başarılı olma oranını artırdığı gözlenmektedir (OECD, 2019).

1.2. Türkiye’de Kamu İdareleri Tarafından Verilen Proje Destekleri

Türkiye’de kamu tarafından verilen Ar-Ge destekleri uzunca bir süre TÜBİTAK tarafından sağlanan desteklerle sınırlı kalmıştır. 1990 yılında KOSGEB kurularak özel sektörün Ar-Ge çalışmalarına yönlendirilmesi ile özel sektörün proje yönetim kapasitesi de gelişmeye başlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 17-18).

Tablo 1: Türkiye’de Uygulanan Başlıca Proje Destekleri

Kurum/Faaliyet Alanı	Program/ Destek Türü	Desteklerden Faydalanabilecekler
TÜBİTAK	ARDEB destekleri	Bilim insanları
Bilim ve Teknoloji	Ar-Ge projeleri	Kamu kurumları
TKDK	Kırsal kalkınma destekleri	Çiftçiler
Tarım	IPA/IPARD kapsamında kırsal kalkınma projeleri	Kırsalda faaliyet gösteren işletmeler
KOSGEB	Girişimcilik, KOBİ geliştirme, Ar-Ge programları	Küçük ve orta ölçekli işletmeler
Sanayi	Ar-Ge ve işletme geliştirme destekleri	
Kalkınma Ajansları	Bölgesel destek	Yerel yönetimler, üniversiteler, kamu idareleri, birlikler, kooperatifler, STK’lar
Coğrafi Bölge	Kalkınma projeleri	
TÜSEB	TÜSEB destekleri	Bireysel olarak başvuranlar
Sağlık	Sağlık alanında Ar-Ge ve eğitim	Aday gösterilenler
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Gençlik Programı	Üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, dernek, vakıf gibi STK’lar
Sosyo-kültürel destekler Eğitim destekleri	Gençlik projeleri programı kapsamında hazırlanan projeler	
Üniversiteler/Bilim	Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP)	En az doktor unvanına sahip akademisyenler
	Akademik Ar-Ge	
Mahalli İdareler	Ortak hizmet projeleri	Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları,
Sosyo-kültürel faaliyetler	STK desteği	Kamu yararına çalışan dernekler
		Vergi muafiyeti tanınmış vakıflar

Tablo 1’deki kurumların çoğu, görev alanlarındaki kamu hizmetlerini koordine etmek amacıyla kurulmuştur. Bu kurumlar, stratejik programlar çerçevesinde gerçek kişiler, tüzel kişiler ve STK’lar tarafından hazırlanan projelere destek sağlamaktadır.

1963 yılında temel ve uygulamalı bilimsel araştırmaları desteklemek amacıyla kurulan TÜBİTAK, 1994 yılından itibaren özel sektörün Ar-Ge çalışmalarına da destek vermeye başlamıştır. Günümüzde faaliyetlerini 10 araştırma grubu çerçevesinde sürdüren TÜBİTAK'ın proje destekleri, en fazla kaynak kullanılan Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projeleri Destekleme Programı (ARDEB) esas alınarak Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: TÜBİTAK ARDEB Programı Kapsamında Sağlanan Proje Destekleri

Yıl	Proje Başvuru Sayısı	Destek Verilen Proje Sayısı	Yılı İçinde Destek Kararı Verilen Projelerin Toplam Destek Bütçesi	Yılı İçinde Yürürlükte Olan Projelere Aktarılan Tutar
2023 Sabit Fiyatlarıyla Tutar (1000 TL)				
2014	9.616	2.243	16.844.139	4.161.987
2015	12.056	2.145	6.767.279	4.852.617
2016	7.848	901	6.648.588	4.519.559
2017	9.859	1424	11.029.295	5.122.031
2018	9.160	1.757	4.572.070	4.680.012
2019	10.286	1.549	2.452.903	3.739.803
2020	9.490	1.264	1.824.889	2.590.846
2021	12.296	1.810	10.036.676	3.357.827
2022	10.977	2.018	2.082.163	3.553.115
2023	12.375	2.813	2.640.954	3.341.076
Toplam	103.963	17.924	64.898.962	39.918.877

Kaynak: TÜBİTAK (2025a).

Tablo 2'den görüldüğü üzere, ARDEB kapsamında son 10 yılda yaklaşık 18 bin projeye (2023 yılı sabit fiyatlarıyla) 64.9 milyar TL destek taahhüdünde bulunulmuş ve bu taahhütlerin yaklaşık 40 milyar TL'si fiilen ödenmiştir.

2007 yılında kurulmuş olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kırsal kalkınmaya yönelik projelere destek sağlamaktadır. Avrupa Birliği (AB) ile imzalanan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) kapsamında kurulmuş olan TKDK, IPARD Ajansı olarak görevlendirilmiştir. TKDK, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kırsal kalkınmaya yönelik projelere destek verirken, AB tarafından sağlanan kaynakların yanı sıra ulusal kaynakları da kullanmaktadır. 2007-2013 dönemini kapsayan IPARD I

Programı kapsamında 10.653 projeye 1.4 milyar Avro tutarında hibe desteği sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018b: 59-60). Tablo 3'ten görüldüğü üzere TKDK, 2019-2023 yılları arasında yaklaşık 18 milyar TL'si AB kaynaklarından, 6 milyar TL'si ulusal kaynaklardan olmak üzere toplam 24 milyar TL proje desteği vermiştir.

Tablo 3: TKDK Proje Destekleri

Yıl	AB Katkısı (Bin TL)	Ulusal Katkı (Bin TL)	Toplam Kamu Katkısı (Bin TL)
2019	726.228	241.164	967.393
2020	1.436.902	487.224	1.924.126
2021	3.277.950	1.096.838	4.374.789
2022	5.250.723	1.757.919	7.008.643
2023	7.524.716	2.488.017	10.012.734
Toplam	18.216.519	6.071.162	24.287.685

Kaynak: Sayıştay (2019c, 2020, 2021, 2022b ve 2023b).

KOSGEB, 1990 yılında kurulmuş olup sanayi sektöründe faaliyet gösteren KOBİ'lere çeşitli destek programları sunmaktadır. Bu programlar arasında girişimcilik, Ar-Ge, inovasyon ve işletme geliştirme destekleri yer almaktadır. Destekler hem geri ödemeli hem de hibe şeklinde sağlanmaktadır. 2020-2024 yılları arasında KOBİ'lere toplamda yaklaşık 47 milyar TL destek verilmiş; bunun 36 milyar TL'si kredi, 9 milyar TL'si ise hibe olarak gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4: KOSGEB KOBİ Destekleri

Yıl	KOBİ Geliştirme ve Destekleme (Bin TL)	Borç Verme (Bin TL)	Cari Transfer (Bin TL)
2020	1.624.153	167.940	1.456.213
2021	2.497.046	809.073	1.655.028
2022	9.009.308	8.033.118	1.503.340
2023	17.140.200	16.269.161	2.270.661
2024	16.817.564	10.901.423	2.121.319
Toplam	47.088.271	36.180.715	9.006.561

Kaynak: KOSGEB (2025).

TÜSEB, sağlık bilimleri ve teknolojilerinde ileri teknoloji üretimini desteklemek amacıyla 2015 yılında kurulmuştur. Bünyesinde 9 araştırma enstitüsü bulunan kurum, 2020-2024 yılları arasında 3 binden fazla projeye toplamda yaklaşık 1.8 milyar TL destek vermiştir.

Tablo 5: TÜSEB Proje Destekleri

Yıl	Proje Türü	Desteklenen Proje Sayısı	Tutar (Bin TL)
2020	AR-Ge Projesi	73	56.000
2021	AR-Ge Projesi	117	125.244
2022	AR-Ge Projesi	489	228.636
2023	AR-Ge Projesi	947	462.636
2024	AR-Ge Projesi	1431	957.600
Toplam		3057	1.830.116

Kaynak: TÜSEB (2024: Grafik 6)

2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesi ile kurulmaya başlanan kalkınma ajansları, faaliyet gösterdikleri coğrafi bölgenin gelişmesini gözetmek amacıyla hazırlanan projeleri destekleyen kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. Türkiye genelindeki 26 kalkınma ajansı, bugüne kadar yaklaşık 26 bin projeye cari fiyatlarla 75.5 milyar TL maddi destek sağlamıştır (STB, 2025a). Tablo 6'da görüleceği üzere 2019-2023 arası beş yıllık dönemde yaklaşık 7 bin proje için 6 milyar TL proje desteği sağlanmıştır.

Tablo 6: Kalkınma Ajansları Proje Destekleri

Yıl	Destek Verilen Proje Sayısı	Sözleşmeye Bağlanan Toplam Destek Tutarı (Bin TL)	Avans Ödemeleri Hariç Proje ve Faaliyet Destekleme Giderleri (Bin TL)
2019	1996	745.700	428.070
2020	1.265	789.800	583.549
2021	1.622	876.600	761.292
2022	1.307	1.400.000	1.347.569
2023	621	2.700.000	2.846.748
Toplam	6.811	6.518.911	5.966.749

Kaynak: STB (2025b).

Gençlik ve Spor Bakanlığı (GSB), gençlik projeleri programı kapsamında üniversiteler, kamu kurumları ve STK'lar tarafından hazırlanan projelere destek sağlamaktadır. Ayrıca gençlere yönelik eğitim, araştırma ve sosyal etkinlikler de çoğunlukla proje temelli olarak yürütülmektedir. Tablo 7'de görüleceği üzere, 2021-2024 yıllarında gençlik projelerine yaklaşık 150 milyon TL destek sağlanmış; diğer harcamalarla birlikte toplam destek tutarı 19 milyar TL'yi

aşmıştır. GSB, yükseköğretim yurtlarındaki öğrencilere barınma ve beslenme amacıyla bir program kapsamında destek sağlamaktadır. Bu desteklerin içinde, vergi muafiyeti tanınan vakıflar ve kamu yararına çalışan derneklere ait yükseköğrenim yurtlarında barınan öğrenciler için yapılan destekler de bulunmaktadır (GSB, 2025: 65).

Tablo 7: Gençlik ve Spor Bakanlığı Faaliyet Bazlı Destek Harcamaları

Yıl	Gençlik Projesi Destekleri (Bin TL)	Gençlere Yönelik Eğitim, Araştırma, Yayın ve Etkinlikler (Bin TL)	Gençlik Merkezleri ve İlçelik Kampları Etkinlikleri (Bin TL)
2021	41.773	850.512	763.311
2022	41.704	1.161.040	1.982.970
2023	57.580	482.152	4.516.549
2024	8.485	2.171.622	7.013.629
	149.542	4.665.326	14.276.459

Kaynak: GSB (2022-2025).

Üniversiteler, Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) ile akademik çalışmaları desteklemektedir. Yüksek Öğretim Kurulu verilerine göre 2023 yılında üniversiteler tarafından endüstri kuruluşları ile ortaklaşa 3.600 proje yürütülmüş olup bu projelerin toplam bütçesi yaklaşık 4,8 milyar TL'dir (YÖK, 2024: 102-105). Ancak üniversiteler tarafından desteklenen BAP projelerinin sayısı ve bu projelere verilen toplam destek tutarlarıyla ilgili toplu bir istatistiki veri bulunmamaktadır.

Mahalli idareler de özellikle STK'lar tarafından yürütülen projelere destek sağlamaktadır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda; derneklerin kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebileceği ancak kamu kurum ve kuruluşlarının bu projelere sağlayabileceği ayni ve nakdi katkının, proje maliyetlerinin yüzde ellisini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler ve vergi muafiyeti tanınmış vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceğine ve bunların dışındaki STK'larla gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinin mahallin en büyük mülki idare amirinin iznine tabi olacağı düzenlenmiştir (5393/75-c). 2012 yılında bu maddeye eklenen bir fıkra ile STK'lara yardım etme ve yapacakları projelere ayni ve nakdi katkı sağlama imkanı mahalli idareler açısından ortadan kaldırılmıştır (5393/75-ek fıkra).

Tablo 8: Mahalli İdarelerden STK'lara Aktarılan Kaynakların Yıllık Dağılımı

Yıl	Aktarma Yapılan Bütçe Kalemleri	Yıl Toplamı (Bin TL)
2019	Mahalli İdareler Tarafından Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler, Diğer Sermaye Transferleri, Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler Toplamı	4.489.074
2020		4.677.995
2021		9.694.084
2022		19.003.935
2023		22.882.103
Toplam		60.747.191

Kaynak: ÇŞİB (2025).

Tablo 8'e göre, mahalli idareler 2019–2023 yılları arasında STK'lara doğrudan veya proje desteği yoluyla yaklaşık 60,8 milyar TL kaynak aktarmıştır. Ancak Sayıştay Temyiz Kurulu Kararları² incelendiğinde bu desteklerin raporlanan tutarlarla sınırlı kalmadığı görülmektedir.

Uygulamada bazı mahalli idareler, yasal sınırları aşmamak için STK'lara verdikleri destekleri ortak hizmet projesi gideri ya da kendi idarelerinin harcaması gibi göstermektedir. Dernek aidatlarının ödenmesi, loca kiralınması, seyahat ve konaklama giderlerinin karşılanması bu kapsamdadır. Benzer şekilde STK'lar için yurt yapılması, belediyenin mülkiyetinde olan gayrimenkullerin bu kuruluşlara bedelsiz kullanılması (Sayıştay, 2023a: 86) ya da piyasa fiyatlarından daha düşük bedellerle kiralınması, düşük ücret tarifesi üzerinden su bedeli alınması gibi örtülü kaynak aktarımları da yapılmaktadır. Bu tür örtülü destekler, faaliyet raporlarında yer almadığı için mahalli idareler tarafından sağlanan toplam destek tutarı gerçekte kamuoyuna açıklanan miktardan daha yüksektir.

1.3. Proje Desteklerinde Muhasebeleştirme ve Şeffaflık Sorunları

Sağlıklı bir muhasebe sistemi ve güçlü bir stratejik plan, bütçeleden karar almaya kadar tüm yönetsel süreçleri destekler. Muhasebe sistemi, sayısal bilgilere ulaşmanın yanı sıra kaynak kullanımında ve yönetsel karar alma süreçlerinde verimlilik ve etkinliği sağlayan bir araç olarak kabul edilmektedir (Kuyumcu, 2024: 605; Korkmaz ve Tercan, 2023: 443). Bütçe hakkının da bir gereği olarak bütçe süreçlerine ilişkin tüm bilgi ve belgelerin açık ve erişilebilir olması, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güvence altına alan, yönetime katılımı sağlayan ve sonuçta kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliği en üst düzeye çıkarmayı sağlayabilecek en önemli gerekliliklerdendir (Eroğlu, 2023; Engin, 2022: 443).

2- Örnek Temyiz Kurulu Kararları için bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarTemyiz>; 46740, 50739, 51490, 55546, 56303, 56509, 56548, 56581, 56621, 56724.

Ancak kamu idarelerinin stratejik planları ile üst politika belgeleri arasında yeterli uyum sağlanamamaktadır. Stratejik planlama ile bütçe ve muhasebe sistemleri tam anlamıyla entegre edilemediğinden, birçok harcama stratejik hedef ve performans göstergeleriyle ilişkilendirilmeden genel gider olarak muhasebeleştirilmektedir (Sayıştay 2018a: 14; Sayıştay 2019a: 15). Stratejik planlama ile bütçe uyumunun sağlanamamış olması nedeniyle, proje seçimi gelen taleplere göre şekillenmekte, sektörel ya da bölgesel öncelikler göz ardı edilmektedir (Sayıştay, 2016: Bulgu 2).

Projelerin süresi çoğu zaman mali yılla sınırlı kalmamakta, taahhüt edilen destek tutarlarının ödemesi sonraki bütçe dönemlerine sarkabilmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı için, kamu adına üstlenilen bu tür koşullu yükümlülüklerin bilinmesi ve gelecek dönem bütçelerinde bu taahhütlerin karşılığında ödenek ayrılması gerekir. Bu sebeple sözleşmeye dayalı olsun ya da olmasın, tüm taahhütler muhasebe kayıtlarında izlenmeli ve mali tabloların dipnotlarında açıklanmalıdır (Emek, 2014: 10). Bu bilgiler yalnızca kurum yöneticileri için değil, bütçeyi onaylayan yasama organı, denetim yapan Sayıştay ve kamuoyu için de önemlidir.

Örneğin 2016 yılında KOSGEB’de yapılan ödemeler, toplam taahhüdün yalnızca %35’ine ulaşmıştır (Sayıştay, 2016: Bulgu 1). Ancak kalan tutarlar ne taahhüt hesaplarında izlenmekte ne de mali tablolarda gösterilmektedir. TÜBİTAK desteklerinde de taahhütlerin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmektedir (Sayıştay, 2018c: Bulgu 1). Tablo 2’den görüleceği üzere 2014–2023 yılları arasında TÜBİTAK’ın ARDEB kapsamında verdiği desteklerin %61’i ödenmiş olup kalan kısmın ödemesi sonraki yıllara sarmıştır. Kurumun web sayfasında yer alan başka bir veriye (TÜBİTAK, 2025b) göre hesaplama yapıldığında ise aynı program kapsamında 2012-2021 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde projelere verilen destek taahhütlerinin gerçekleşme oranı çok daha düşük çıkmaktadır.

Kamu idareleri tarafından proje desteği olarak verilen kaynaklarla ilgili bir başka sorun ise destek amacıyla yurtdışından temin edilen kaynakların kamu idaresinin genel muhasebe sistemi dışında izlenmesidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (5018 sayılı Kanun) 2’nci maddesi gereği, yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynaklar da bu Kanun hükümlerine tâbi olup, bu kaynakların da muhasebeleştirilip raporlanması gerekmektedir. Ancak bu hükme aykırı uygulamalar ya da bu çerçevede çıkarılmış ikincil mevzuata uygun olmayan işlemlerin Sayıştay raporlarına sıkça yansdığı (örneğin, Sayıştay, 2017a: 37) görülmektedir.

Son olarak kamu idareleri tarafından cari transfer veya sermaye transferi kalemlerinden verilmesi gereken proje desteklerinin yanlış hesaplara kaydedilmesine (Sayıştay, 2015: Bulgu 4) ilişkin sorunlar yaşanmaktadır. Yanlış hesaba yapılan kayıtlar da diğer hatalı işlemlerle aynı sonuçları doğurmakta ve kamuoyuna sağlıklı bilgi verilmesini engellemektedir. Sayıştay tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan genel raporlarda 2012 yılından beri idari faaliyet raporlarında yer alan açıklamaların yetersiz olduğuna ilişkin eleştiriler yer almaktadır. Açıklanan faaliyet raporlarının, ilgili yönetmelikte yer alan raporlama ilkelerinden doğruluk, açıklık, tam açıklama ve tutarlılık kriterlerine uygun olmadığı değerlendirilmekte ve bu durumun hesap verebilirlik ve mali saydamlığı zedeleyecek nitelikte olduğunu ifade etmektedir (Sayıştay 2019a: 16, 19, 23).

2. PROJE DESTEKLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE PROJELERDE ETKİ ANALİZİ

Kamu idareleri tarafından yürütülen ya da desteklenen projelerin planlama aşamasından izlenme aşamasına kadar olan proje yönetim döngüsünün (Ünal ve Ünal, 2015: 94) bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Proje destek faaliyetleri teşkilat kanunlarına dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen esaslara göre yürütülmektedir. Desteklenen projelerin özellikleri arasında yapısal farklılıklar bulunsa da kamu idareleri tarafından desteklenecek projelere ilişkin temel düzeyde ortak kriterler geliştirilmesi mümkündür. Bu bölümde, küresel yumuşak hukuk araçları arasında yer alan (Hasan, 2025) ve INTOSAI tarafından hazırlanan ISSAI 5220 Kamu-Özel Sektör Finansmanı ve İmtiyazlarının Denetimi İçin İyi Uygulamalar Rehberi (INTOSAI PSC, 2020a) ile ISSAI 5240 Kamu-Özel Ortaklıklarında Risklerin Denetimi İçin İyi Uygulamalar Rehberi (INTOSAI PSC, 2020b), ülkemiz ve diğer ülke sayıştaylarının denetim raporları ve bilimsel çalışmalardan faydalanılarak proje yönetiminin çeşitli aşamalarına yönelik değerlendirme kriterleri geliştirilmiştir.

2.1. Kurumsal Proje Mevzuatlarının Karşılaştırmalı Analizi

Tablo 1'deki kurumlardan mahalli idarelerin proje desteklerine yönelik özel bir yönetmeliği bulunmamaktadır. Bu kurumlar destekleri, Dernekler Kanunu ve Belediye Kanunu hükümlerine dayanarak yürütmektedir. Diğer

kamu idarelerine ait proje destek yönetmelikleri ise proje kabulü, uygulama, ödeme, denetim ve izleme olmak üzere beş ana başlık altında karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği 13 maddelik oldukça genel bir düzenleme olup, 6'ncı maddesinde destek programlarına ilişkin başvuru, değerlendirme, uygulama ve ödeme süreçlerinde, 9'uncu maddesinde ise destek programlarının uygulanması sırasında mevzuata uygun olmayan durumların tespiti halinde destek olarak verilen tutarların tahsil edileceği düzenlenmiştir; bunun dışında kalan hususların Başkanlık tarafından hazırlanan düzenleyici işlemlerle yürütüleceği belirtilmiştir. Dolayısıyla çalışmada değerlendirme konusu edilen pek çok husus, alt düzenlemelere bırakılmıştır. Bu sebeple proje süreçlerine ilişkin olarak kurumsal mevzuatın değerlendirildiği karşılaştırma tablolarında bu yönetmeliğe yer verilmemiştir.

2.1.1. Proje Başvuru ve Kabul Süreci

Program ve desteklerin etkili olabilmesi için, kullanılacak kaynakların ve seçilecek projelerin ulusal stratejiler ve kurumsal hedeflerle uyumlu olması gerekir (INTOSAI PSC, 2020b). Proje değerlendirmesi özel bir uzmanlık gerektiriyorsa, danışman veya bağımsız değerlendiricilerden yararlanılmalıdır. Bu değerlendirmede, proje ortaklarının uzmanlık ve kapasitesinin projeyi başarıyla yürütecek yeterlilikte olup olmadığı da dikkate alınmalıdır (Özmen, 2019: 141).

Proje bütçesine katkı sunmayan başvuru sahiplerinin projeye karşı sorumluluğu zayıf kaldığından (Parlak, 2007: 162) projelerde mümkün olduğunca ortak finansman şartı aranmalıdır. Kamu desteği, başvuranın mali yükümlülüklerini yerine getirmesi şartına bağlı olarak sağlanmalıdır (INTOSAI PSC, 2020b). Proje destekleri konusunda en başarılı ülkelerden biri olarak kabul edilen Güney Kore'de, kamu ve özel sektör iş birliğiyle eş finansman modeli esas alınarak yürütülen ve projeye dayalı bir fonlama modeli benimsenmiş olduğu dikkat çekmektedir (WIPO, 2023).

Tablo 9: Projelerde Başvuru, Değerlendirme ve Kabul Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Prj. Yön. ³	Kalkınma Ajans. Prj. Yön. ⁴	TÜSEB Prj. Yön. ⁵	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yön. ⁶	Gençlik Spor Bak. Prj. Yön. ⁷	BAP Yön. ⁸
1	Projenin politika/program hedefleri ile uyum kriteri aranıyor mu?	✓	✓		✓	✓	✓
2	Önceden açıklanmış proje kabul kriterleri var mı?	✓	Alt Mevz.		Kısmen	Alt Mevz.	•
3	Başvurunun değerlendirilmesinde uzman/danışman, kullanımı düzenlenmiş mi?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Başvurucun yetkinlik ve yeterliliğinin değerlendirilmesi yapılıyor mu?	✓	✓			✓	✓
5	Başvurucun maddi katkısı (eş finansman) şartı aranıyor mu?	✓	Alt Mevz.			Kısmen	
6	Başvurucudan teminat alınmasına ilişkin düzenleme var mı?		✓				
7	Proje sonucunda üretilen değerlere ilişkin fikri mülkiyet haklarına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓	Bilim Kurulu	✓	✓
8	Sözleşme yapılmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Durdurulan ve iptal edilen projedeki sorumluların yeni proje başvurularının değerlendirme usulleri belirlenmiş mi?		5 Yıl süreyle proje verilmez	✓		3 Yıl süreyle proje verilmez	

TÜSEB dışındaki kurumların yönetmelikleri, proje kabul kriterlerinin çoğunu karşılamaktadır. Ancak çoğu düzenlemede, yararlanıcının finansal katkısının aranması ve teminat sunmasıyla ilgili hükümler bulunmamaktadır.

Proje değerlendirmelerinde kurum dışından uzmanlara başvurulması veya bu değerlendirmeler için hizmet alımı yapılması gerekebilmektedir. Ancak bu uzmanların seçimi, hangi durumlarda hizmet alınacağı ve ödeme usulleriyle ilgili mevzuatta boşluklar bulunmaktadır. Sayıştay denetim raporlarında, bu konuda birçok eksiklik tespit edilmiştir: Özellikle proje başvurularının ön değerlendirmesinin hizmet alımı yoluyla yaptırılması eleştirilmiştir. Proje

3- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Akreditasyonu ve Akreditasyon Kriterlerinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, R.G. 8.01.2011/ 27809

4- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, R.G. 08.11.2008/27048

5- Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Stratejik Araştırma ve Geliştirme Projelerini Destekleme Yönetmeliği, R.G. 13.03.2018/30359

6- Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Ar-Ge Temelli Kamu İhtiyaçlarına Yönelik Destek Programları Yönetmeliği, R.G. 02.02.2016/29612

7- Gençlik ve Spor Bakanlığı Proje Yönetmeliği, R.G. 31.03.2012/28250

8- Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik, R.G. 26.11.2016/29900

değerlendirme işinin etkin bir şekilde yapılabilmesi için alanda değerlendirme tecrübesi olan kontrolörlerle çalışılması, uzmanlıklarına göre kamu personeline veya akademisyenlere yaptırılması önerilmektedir (Sayıştay, 2017b: Bulgu 2). Benzer şekilde, proje tekliflerinin sadece belgeler üzerinden değerlendirilmesinin yeterli olmayacağı; teknik, ekonomik ve sosyal açıdan değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Sayıştay, 2018b: 141,142; Sayıştay, 2016: Bulgu 6). Ayrıca, proje hedeflerinin açık, ölçülebilir ve önceden belirlenmiş bir takvime uyumlu şekilde belirlenmesi (Sayıştay, 2014: Bulgu 4, 5, 6) yalnızca sayısal verilerle değil, sonuç ve etki odaklı olması da gerekmektedir.

2.1.2. Proje Uygulama Süreci

Proje süresince belirli aralıklarla gelişme raporu sunulması (Yozgat, 2000: 7), işlerin zamanında ve amaca uygun ilerlemesini sağlar. Destek sağlayan kamu idaresinden bir personelin projeye ilişkilendirilmesi de sürecin takibini güçlendirir. Zorunlu hallerde yapılacak değişikliklerin ve bütçe aktarımlarının onaya tabi tutulması, kaynakların etkin kullanımını destekler. Proje ödemelerinin özel bir hesaba yatırılması ve banka üzerinden yapılması mali disiplin açısından gereklidir.

Tablo 10: Proje Uygulama Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Proje Yönet.	Kalkınma Ajans. Prj Yönet.	TÜSEB Proje Yönet.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yönet.	Gençlik Spor Bak. Prj. Yönet.	BAP Yönet.
1	Proje ödeneğinin proje özel hesabına aktarılmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓		✓	✓
2	Proje takibiyle görevli bir kurum personeli belirleniyor mu?	✓	✓			✓	
3	Projenin yürütülmesi aşamasında danışmanlık alım prosedürleri belirlenmiş mi?	✓	✓	✓	✓		
4	Projenin kapsamı, yöntemi ve materyallerinde değişiklik yapılmasının izne tabi olacağı düzenlenmiş mi?	✓	✓	✓	✓		✓
5	Proje fasılları arasında aktarım yapılması prosedürleri belirlenmiş mi?		✓	✓	✓		
6	Süre uzatım prosedürleri belirlenmiş mi?		✓	✓		✓	✓
7	Belirli periyot veya aşamada gelişme raporu zorunluluğuna ilişkin düzenleme var mı?	6 ay/1 yıl	Alt Mevz	6 ay/1 yıl	✓	3 ay	6 ay
8	Kamu idaresinin projeyi durdurma/sonlandırma şartları ve prosedürlerine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓		✓	✓	
9	Uyuşmazlıkların çözüm yöntemine ilişkin düzenleme yapılmış mı?	✓					

Proje uygulama prosedürlerine ilişkin olarak yönetmelikler kriterleri önemli oranda karşıladığı görülmektedir. Yönetmeliklerde bulunan düzenlemelere rağmen bu mekanizmaların sistematik ve etkili bir biçimde işletilmesi önem kazanmakta olup uygulamada sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır (Sayıştay, 2023a: 65-66).

2.1.3. Projelerde Ödeme Süreçleri

Proje ödemeleri, mevzuata, sözleşmelere ve proje belgelerinde belirlenen harcama kalemlerine uygun olmalıdır (Kantarıcı ve Karacan, 2008:156). Bu kontroller, kaynakların doğru kullanılıp kullanılmadığını ve projenin bütçeye sadık kalıp kalmadığını göstermesi açısından önemlidir (Bilir ve İnce, 2019: 410). Proje desteklerinde kaynak aktarımları ve yeni kaynak sağlanmasının proje süreçlerindeki başarıya göre aşamalı olarak düzenlenmesi risk yönetimi açısından olduğu kadar sürdürülebilirliğe de katkı sağlamaktadır (WIPO, 2023). Nakit yerine banka üzerinden ödeme yapılması, harcamaların izlenmesini kolaylaştırır.

Tablo 11: Projelerde Ödeme Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Proj. Yön.	Kalkınma Ajans. Proj. Yön.	TÜSEB Proj. Yön.	TÜBİTAK Ar-Ge Proj. Yön.	Gençlik Spor Bak. Proj. Yön.	BAP Yön.
1	Ön ödemeye izin verilip verilmediğine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓			✓
2	Proje yürütücüsü/koordinatörüne ödeme yapılıp yapılmayacağı düzenlenmiş mi?			✓			✓
3	Projeden sorumlu kurum personeline ödeme yapılıp yapılmayacağı düzenlenmiş mi?			✓			✓
4	Ödemelerin taahhüt ve sözleşmeye ve proje bileşenlerine uygunluğunun kontrolüne ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Ödemelerin proje takvimi ve fiziki gerçekleştirmeler ve başarı kriterleri dikkate alınarak yapılacağına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				✓
6	Projeye ilişkin mal ve hizmet bedellerinin banka hesabından yapılmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				✓
7	Mal ve hizmetlerin temin yöntemlerine ilişkin düzenleme var mı?	✓	Alt Mevz.	✓			✓
8	Muhasebe kayıtlarının standartlara ve mevzuata uygun olarak tutulmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓			✓	✓
9	Ödemelere ilişkin düzeltme prosedürleri belirlenmiş mi?	✓	✓	Kısmen	Kısmen	✓	

Ödeme prosedürleri açısından kırsal kalkınma, kalkınma ajansları, TÜSEB ve BAP projelerine ilişkin düzenlemelerin kriterleri önemli oranda karşıladığı görülmektedir. Ancak, yönetmeliklerin bir kısmında, ön ödemelerin banka kanalıyla yapılması ve satın alma prosedürlerine ilişkin olarak düzenleme bulunmadığı dikkat çekmektedir.

Kamu görevlisi olan proje yürütücülerine, projeden sorumlu kurum personeline ve projede görev alan diğer kamu görevlilerine ücret ödenmesine ilişkin düzenlemelerin yönetmelikle düzenlenmesi hukuki açıdan tartışmalıdır (Sayıştay, 2015: Bulgu 1). Zira kamu görevlilerine ücret ödenmesi yasal bir düzenleme gerektirmektedir. Buna rağmen BAP ve TÜSEB yönetmeliklerinde kamu görevlisi olan proje yürütücüsü ile idare adına bu proje ile ilgilenen kurum personeline ödeme yapılacağına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde; proje ödemelerinde mevzuata aykırı harcamalar ve uygulamalar olduğuna ilişkin tespitler yer almaktadır: Bu denetimlerde, proje kapsamında yer almayan mal ve malzemelerin alındığı, seyahat giderlerinin ödendiği, proje bütçesinde öngörülen tutarlardan fazla harcama yapıldığı, (Sayıştay, 2015: Bulgu 3) ve projeye ait olmadığı halde proje bütçesinden karşılanan giderler bulunmaktadır (Sayıştay, 2013b: Bulgu 3).

2.1.4. Proje Denetimi

Proje bitiminde harcama belgeleri ile sonuç raporları, ilgili kamu idaresine teslim edilmeli ve denetlenmelidir. Proje denetimi, uygulayıcı kuruluşun proje sözleşmesi ve mevzuat hükümlerine uygun hareket edip etmediğini belirlemek (Bilir ve İnce 2019: 420) ve hesap verme sorumluluğunun gereğini yerine getirmek üzere yürütülür. Bu nedenle denetim sürecinde; projenin mali tablolarının uluslararası muhasebe standartlarına uygun olarak tutulup tutulmadığı (INTOSAI PSC, 2020b), harcamalara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin proje sözleşmesi ile mevzuata uygun olup olmadığı kontrol edilmelidir. Sayıştay denetim raporlarında; proje bütçelerinden projeye ait olmayan giderlerin (seyahat gideri, malzeme alımı vb.) yapıldığı şeklinde tespitler (Sayıştay, 2015: Bulgu 3) yer almaktadır.

Son yıllarda özel önem verilen konulardan biri de proje ödemelerinde golsuzluk risklerinin azaltılmasına yönelik tedbirlerin uygulanmasına yöneliktir (NAO 2025). Örneğin IPARD kapsamında Türkiye'ye sağlanan tüm finansman anlaşmaları Avrupa Birliği Sayıştay'ının (ECA) denetimine tabi olduğuna ilişkin

düzenlemeler varken IPA II Çerçeve Anlaşmasında AB fonları ile yürütülen projeleri denetleyebilecek kuruluşlar arasına Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu'nun da (OLAF) eklendiği görülmektedir (IPA III Çerçeve Anlaşma, 2022: Md. 50).

Tablo 12: Projelerde Denetim Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Proje Yön.	Kalkınma Ajans. Prj. Yön.	TÜSEB Prj. Yön.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yön.	Gençlik Spor Bak. Prj. Yön.	BAP Yön.
1	Mali ve yargısal hesap verme sorumluluğuna ilişkin düzenleme var mı?	✓	Kısmen				✓
2	Yüklenicin yükümlülüklerinin veri tabanına yükleneneğine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				
3	Projeye ilişkin tüm bilgi ve belgelerin sürekli denetime hazır bulundurulması ve istenildiğinde kuruma sunulması şartı getirilmiş mi?	✓	✓	✓	✓		✓
4	Projenin başarı ölçüm kriterleri belirlenmiş mi?	✓	Kısmen		Kısmen	Kısmen	
5	Taahhüt ve sözleşmelere uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiş mi?	✓	✓	✓	Kısmen		✓
6	Ödemelerin proje bileşenlerine uyumunun kontrolüne ilişkin düzenleme	✓			✓		✓
7	Sahtecilik, usulsüz kullanım veya kullanılmamış fonların geri alımına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓		✓	✓
8	Haksız ödemenin geri alımı ve faiz uygulamasına ilişkin hüküm var mı?	✓	✓	✓		✓	✓

Projelerde denetim prosedürlerine ilişkin kriterler açısından bakıldığında hesap verme sorumluluğu açısından BAP, kırsal kalkınma ve kalkınma ajansları dışındaki yönetmeliklerde eksiklikler bulunduğu görülmektedir. Yüklenici yükümlülüklerinin veri tabanına kaydedilmesi hususu yalnızca iki düzenlemeye yer almaktadır. Sahtecilik riskinin kuruma raporlanmasına ilişkin kriterler ile muhasebe kayıtlarının muhasebe standartlarına uygunluğu ve projelerin başarı kriterlerinin belirlenmesine ilişkin düzenlemelerin ise yeterli olmadığı dikkat çekmektedir.

Sayıştay denetim raporlarında proje ortaklarının bir kısmının taahhütlerini yerine getirme konusunda aksaklıklar yaşandığına ilişkin tespitler yer almaktadır: Örneğin bir kamu idaresinde hibe sözleşmesi imzalayan yatırımcıların; bir programda yaklaşık %38'i, bir başka programda ise yaklaşık %50 si taahhüt ettiği yatırımları gerçekleştirmemiştir (Sayıştay, 2019b; Bulgu

8). Bir başka kamu idaresinde geri ödemeli desteklerde geri ödeme süreleri geçmiş bazı alacakların muhasebe hesaplarında izlenmemesi ve takibinin yapılmaması (Sayıştay, 2013a: Bulgu 2, 3), diğer bir kamu idaresinde de proje için aktarılan kaynaklardan kullanılmayan tutarların iadesinin sağlanmaması (Sayıştay, 2015: Bulgu 2) eleştirilmektedir.

2.1.5. Projelerin Tamamlanması ve İzlenmesi

Proje veya programların tamamlanması, projelerin bitimini takiben sonuç raporunun hazırlanması ve bu rapor doğrultusunda başlatılan izleme süreci ile devam eder (INTOSAI PSC, 2020b). Bu süreç, projelerin istenilen amacın gerçekleşmesine nasıl katkı sağladığının, hedef kitlede istenen değişim ve dönüşümün ne kadar yaşandığının (Ünal ve Ünal, 2015: 101) tespiti açısından gereklidir. İzleme süreci, aksayan yönlerin tespiti ve gerekiyorsa hedeflerde veya projelerde revizyona gidilmesi için de gereklidir (Parlak, 2007: 166). Almanya Fraunhofer Enstitüleri ve Avrupa Birliği bünyesinde yürütülen Horizon Europe programlarının başarıya ulaşmasına katkı sağlayan etkenler arasında proje çıktılarının dijital takip sistemleri ile şeffaf biçimde izlenmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır (OECD, 2024; European Commission, 2024c).

Tablo 13: Projeleri Sonlandırma ve İzleme Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Prj. Yön.	Kalkınma Ajans. Prj. Yön.	TÜSEB Prj. Yön.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj Yön.	Gençlik Spor Bak. Prj Yön.	BAP Yön.
1	Program/proje bitiminde sonuç raporu verilmesine ilişkin süre belirlenmiş mi?	✓	1 Ay	3 Ay		2 Ay	3 ay
2	Sonuç raporunda düzeltme talep etme veya reddetmeye ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	Mümkün	✓		
3	Kamuoyunu bilgilendirmeye ilişkin düzenleme yapılmış mı?	✓	Kısmen				
4	Projedeki kurum katkısının görünür olmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓			✓	
5	Proje sonunda, karşılaşılan sorunlar ve düzeltici işlemler hakkında rapor sunulmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓					
6	Projenin performans göstergeleri kullanılarak başarısının ölçülmesine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				
7	Proje sonrası izleme çalışmaları/sonuç ve etki analizine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				

Projeleri sonlandırma ve izleme prosedürlerine ilişkin düzenlemeler incelendiğinde, iki yönetmelik dışında kalan düzenlemelerde proje sonuç raporlarına yönelik açık ve işlevsel kriterlerin bulunmadığı görülmektedir. Beş ana başlık altında sınıflandırılan proje destekleme kriterleri içerisinde, en fazla eksikliğin proje sonlandırma ve izleme grubunda yer aldığı dikkat çekmektedir. Özellikle AB fonlarıyla finanse edilen kırsal kalkınma destekleri yönetmeliği, diğer alanlarda olduğu gibi bu grupta da birçok kriteri sağlamaktadır.

2.2. Proje Desteklerinde Etki Değerlendirmesi

5018 sayılı Kanuna göre ödenekler, kamu idarelerine belirli bir amacın gerçekleştirilmesi amacı ile tahsis edilir ve mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak harcanır (5018/13). Bütçe ile sağlanan kaynakların istenilen etkiyi üretip üretmediğinin izlenmesi hem hesap verebilirlik hem de bütçe hakkı ve kaynak etkinliği açısından kritiktir.

Bir projenin başarısı, belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesiyle değerlendirilebilir. Bu nedenle proje desteklerine ilişkin değerlendirmeler yapılarak hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ve sapmaların nedenleri tespit edilmeli, elde edilen bulgular doğrultusunda stratejik izleme yapılarak programların nasıl geliştirileceğine dair bir iyileştirme planı hazırlanmalıdır (NAO, 2025). Tek tek projeler ya da bir programdan beklenen etkinin hangi oranda gerçekleştiği ya da neden gerçekleşmediğini tespit etmek için kullanılan yöntemlerden biri de etki değerlendirme yöntemidir.

Kamu projelerinin hayata geçirilmesinde fayda maliyet analizlerinin yapılması, kamu kaynaklarının etkin kullanılması için bir zorunluluk haline gelmiştir (Karayılmazlar ve İşler, 2019: 66). Mevcut veya yeni çıkarılacak düzenlemelerin muhtemel fayda ve maliyetleri ile olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini sağlayan genel kabul görmüş yönetim araçlarından biri olarak düzenleyici etki analizi yöntemi kullanılmaktadır (Aycı, 2023: 108). Düzenleyici etki analizi yöntemi, bu yöntemin alt bileşenleri olan maliyet/fayda ve maliyet/etkinlik analizlerinin 5018 sayılı Kanun kapsamında yer almasıyla gündeme gelmiş (Önder, 2017: 790) ve mevzuat hazırlama yönetmeliği⁹ ile de mevzuatımıza girmiştir.

9- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md 3, R.G. 24.02.2022/31760

Etki değerlendirme; bir program, politika veya projenin sonucunda ne tür etkilerin meydana geldiği, bu etkinin ne kadarının uygulanan programdan kaynaklandığı (Bölükbaş vd., 2020: 29); program, politika veya projeyle hedeflenen çıktıların elde edilip edilemediğini tespit etmek amacıyla (Adıgüzel vd., 2015: 5), alanda gerçekleştirmiş olduğu etkilerin neden-sonuç bağlantısı kurularak ölçülmesidir (Bölükbaş vd., 2020: 29). Bu değerlendirme program ya da projenin uygulandığı dönemde yapılabileceği gibi uygulama sonrasında da yapılabilmektedir. Uygulama dönemi etki değerlendirmesinde bir önceki yılın etkileri araştırılırken, uygulama sonrası etki değerlendirmesinde, proje ya da programın uygulamaya başlanmasından tamamlanıncaya kadar olan dönemdeki toplam etkinin ne olduğu araştırılmaktadır (SBB, 2023: 39-41). TÜBİTAK ve KOSGEB gibi kurumlar tarafından yürütülen Ar-Ge projeleri için sınırlı sayıda da olsa etki değerlendirme çalışmaları yapılmış ve desteklerin patent, marka gibi çıktılarda kısa vadeli etkileri olduğu tespit edilmiştir (Bölükbaş vd., 2020: 29).

Bir programın alt bileşeni olarak uygulanan proje desteklerinde projelerden ziyade ilgili programın etki değerlendirmesi yoluyla programın amaçlarına ne ölçüde ulaşıldığının tespit edilmesi önem kazanmaktadır. Bu değerlendirmeler, tercih edilen politikaların etkinliği, programın uygulanmasından elde edilen sonuçlar hakkında bilgi sağlayarak hedeflenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı konusunda yapılacak analizlere imkân sağlar. Ayrıca uygulama sürecinde tespit edilen aksaklıklarının giderilmesine katkı sağlayacak iyileştirmelerin yanı sıra dönüştürücü yeniliklere ve sürekli eğitime odaklanarak (Cour des Comptes, 2025) gelecekte uygulanacak programların başarı şansının artmasına da katkıda bulunur (Parlak, 2007: 166).

İsveç'te yürütülen Vinnova, projelerinde olduğu gibi kamu tarafından desteklenen projelerin yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda sosyal fayda üretme kapasitesine göre değerlendirilmesi, sürdürülebilir kalkınma hedefleri açısından büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda İsveç'in ulusal inovasyon ajansı Vinnova, proje desteklerinde sosyal etki dahil çok boyutlu bir değerlendirme modeli uygulamaktadır. Bu modelde projeler; ekonomik katkılarının yanı sıra sosyal etki, toplumsal kapsayıcılık, çevresel sürdürülebilirlik gibi kriterler çerçevesinde de analiz edilmektedir (OECD, 2019). Vinnova'nın yaklaşımı, yalnızca yenilik üretimini değil, aynı zamanda bu yeniliklerin toplum üzerindeki etkisini de odağa alarak kamu kaynaklarının daha stratejik kullanımını mümkün kılmaktadır. Böylece desteklenen projeler hem ekonomik büyümeye

katkı sağlamakta hem de toplumsal refahı artıracak şekilde yönlendirilmektedir. Desteklenen projelerden bir bölümünün etkisi itibarıyla ekonomik büyümenin dengeli ve kapsayıcı bir şekilde gerçekleştirilmesine, eşitsizliklerin ve yoksulluğun azaltılmasına (Alpdoğan, 2023), sürdürülebilirliğe ve çevrenin korunmasına potansiyel katkıları (Dikmen, 2023) dikkate alındığında, etki değerlendirmesinin işlev ve sonuçları daha iyi anlaşılacaktır.

Sayıştay tarafından yayımlanan dış denetim genel değerlendirme raporlarında üniversitelerce desteklenen BAP'lara ilişkin olarak 2017 yılından itibaren her yıl tekrarlanan tespitler (Sayıştay, 2017: 38, 40; Sayıştay, 2018a: 45-46; Sayıştay, 2022a: 59; Sayıştay, 2023a: 65-66) bu yöntemin etkili bir şekilde kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu tespitler; proje çıktılarının izlenmesine yönelik sistematik bir yapının bulunmadığı, süresi dolmuş olmasına rağmen bazı projelerin tamamlanmadığı, proje kapsamında sunulması gereken ara ve sonuç raporlarının zamanında ya da hiç sunulmadığını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra proje ödenek ve harcamalarının takibi için kullanılması gereken muhasebe hesaplarının fiilen kullanılmadığı, kamu idarelerinin faaliyet raporlarında projelere ilişkin bilgilere yeterince yer verilmediği tespit edilmiş, bu durumun hesap verilebilirliği ve mali şeffaflığı zayıflattığı vurgulanmıştır.

Raporlarda ayrıca projelere tahsis edilen ödeneklerin zaman zaman proje kapsamında olmayan kurum giderleri için kullanılabildiği ve proje kapsamında edinilen taşınırın envanter kayıtlarına işlenmemesi nedeniyle kaynakların verimli ve etkin kullanılmadığı tespitine yer verilmiştir. Süresi sona ermiş bazı projelerde ek süre alınmaksızın harcamalara devam edildiği, başarı kriterlerini karşılamayan projelerin fiilen tamamlanmamış olmasına rağmen idari olarak sonlandırıldığı belirtilmiştir. İstenilen amaca ulaşılamayan ya da iptal edilen projelerle ilgili mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanmadığı, bu projeleri yürüten kişilere yeniden proje verilmesine engel olacak herhangi bir kısıtlamanın bulunmadığı gibi hususlar da raporlarda yer almaktadır. Özetlenen bu eksiklikler, proje desteklerine ilişkin mevzuat çerçevesinde oluşturulan kriterlerle önemli ölçüde örtüşmektedir.

BAP gibi yönetmelik açısından daha güçlü projelerde bile ciddi eksikliklerin bulunması; proje desteklerinde izleme ve etki değerlendirme süreçlerinin büyük ölçüde şeklen yürütüldüğü; performans ölçümü, çıktı takibi ve etki analizi gibi uygulamaların sistematik bir yapıya kavuşturulmadığını göstermektedir.

Proje desteklerinin yalnızca muhasebeleştirme ve ödeme süreçleriyle sınırlı görülmesi; sosyal fayda, stratejik hedef uyumu ve sürdürülebilirlik gibi alanların göz ardı edilmesi riskini taşımaktadır.

Bir program kapsamında sağlanan desteklerin ve alt destek kalemlerinin etki analizine ilişkin sistematik bir izleme ve etki değerlendirmesine tabi tutulmamasının (Sayıştay, 2016: Bulgu 8), projelerin ürettiği katma değer beklenenlerin gerisinde kalmasına yol açacağına (Sayıştay, 2018b: 150-151) ilişkin tespitler bu analizlerin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Proje süresince hazırlanan ara izleme raporları yalnızca fiziksel ve mali gerçekleştirmeleri değil, hedeflere ulaşma düzeyini göstermeli ve öneriler içermelidir. Bu çalışmaların öğrenme süreçlerine katkı sağlayacak biçimde kurumsal bilgi sistemlerine işlenmesi sağlanmalıdır. Bu çıktılar, yeni proje başvurularının değerlendirilmesinde dikkate alınmalı; böylece proje destek süreçleri geri beslemeye dayalı, kendini sürekli yenileyen bir yapıya kavuşturulmalıdır.

SONUÇ

Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve niteliğinin değişmesi, kamu yönetiminde proje kültürünün yaygınlaşmasına, proje yönetiminde de veri toplama, veri analizi ve veri paylaşımının, dolayısıyla bilgi sistemleri ve dijitalleşmenin önem kazanmasına yol açmıştır. Projelerin karmaşık yapısı, belli alanlarda uzmanlaşmış ve diğer kamu idarelerine destek verecek, rehberlik edecek yeni idarelerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Proje desteği amacıyla yapılan harcamaların yüksekliği, ülkelerin patent üretimi ve ticarileşme oranlarına doğrudan yansımaktadır. Ancak proje desteklerinin başarısı sadece finansal kaynaklarla değil; stratejik planlama, etkin değerlendirme, iş birliği altyapısı ve şeffaf süreçlerle sağlanabilmektedir (OECD, 2024). Proje destek sistemlerinin etkinliğini artırmak için stratejik alanlara tematik odaklanma, başvuru süreçlerinin sadeleştirilmesi, araştırmacılar için eğitim programlarının artırılması ve performansa dayalı destek modellerinin uygulanması gibi çabalar da önem taşımaktadır.

Türkiye’de kamu idarelerince desteklenen projelerin başarısı, stratejik planlar, performans programları ve bütçe süreçleriyle uyum içinde yürütölmelerine bağlıdır. Ancak mevcut uygulamalarda destek faaliyetlerinin

stratejik belgelere yeterince entegre edilmediği, bütçe sisteminde projelere ilişkin düzenlemelerin yetersiz kaldığı ve faaliyet raporlarında desteklere dair verilerin eksik olduğu görülmektedir. Bu durum, farklı kurumlarca aynı alanda verilen desteklerin etkinliğini değerlendirmeyi zorlaştırmakta, hesap verebilirliği ve mali şeffaflığı zayıflatmaktadır. Bu nedenle proje yönetimi tüm boyutlarıyla analiz edilmeli; stratejik plan ve performans programlarında, ulusal politikalarla uyumlu, ölçülebilir ve etki odaklı hedefler belirlenmeli; bütçe ve muhasebe süreçleri bu destekler için sağlanan tüm kaynakları ve koşullu yükümlülükleri kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

Proje destek süreçlerine dair yasal bir çerçevenin olmaması nedeniyle uygulamalar, kurumların kendi yönetmelikleri çerçevesinde yürütülmekte; mevcut düzenlemelerde proje desteklerinin bütçelenmesi, muhasebeleştirilmesi ve etki analizine ilişkin birçok temel konuda yetersiz kalmaktadır. Çalışmanın, proje yönetimi ve desteklenmesine ilişkin mevzuatın bütüncül olarak yeniden ele alınması gerektiğini gösteren bulgu ve tespitleri ışığında proje destek süreçlerini tüm aşamalarıyla kapsayan çerçeve bir yasal düzenleme yapılmalı ve kurumsal yönetmelikler buna uygun şekilde güncellenmelidir. Yasa düzeyinde yapılacak düzenlemeler ise düzenleyici etki analizi vb. yöntemlerle etkinlik ölçümlerine tabi tutulmalıdır. Bu düzenlemelerde proje destekleri ile ilgili sorumlulukların açık biçimde belirlenmesi gerekmektedir.

Sayıştay raporlarında da belirtildiği üzere, proje çıktılarının sistematik şekilde izlenmemesi, kaynakların etkili kullanımını engellemektedir. Proje sonrası hazırlanan izleme raporlarının genellikle sadece finansal verilere odaklanması, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının analiz edilmesini zorlaştırmaktadır. Bu eksikliklerin giderilmesi için etki analizleri program düzeyinde yapılmalı ve bu analizler politika geliştirme süreçlerine bilgi sağlayacak şekilde yapılandırılmalıdır. Proje desteklerine ilişkin izleme ve etki değerlendirme rehberleri hazırlanmalı; projelerin ekonomik, sosyal ve kültürel etkileri dikkate alınarak değerlendirilmesi sağlanmalıdır. Böylece, proje destek süreçleri öğrenme ve gelişim odaklı, geri beslemeye dayalı bir yapıya kavuşturulabilecektir.

Sayıştay denetimlerinin Türkiye’de proje desteklerine ilişkin politika ve uygulamalara önemli katkı sağlayabileceği görülmektedir. Proje desteklerinin; mali denetim, performans denetimi ve uygunluk denetimini ilgilendiren yönleri bulunmaktadır. Mali tablolar muhasebe denetimini (Parlak, 2016: 17), verimlilik ve etkinlik konuları performans denetimini, kamu zararına ilişkin durumlar ise

uygunluk denetimini ilgilendirmektedir (Parlak, 2018: 35). Fransa Sayıştay'ının Endüstriyel Bölgeler 2018-2023 ve Tarımda İnovasyon (Cour des Comptes 2024; 2025), İngiltere Sayıştay'ının İngiltere Araştırma ve İnovasyon Ajansı (UKRI): Hibeler Aracılığıyla Destek Sağlanması faaliyetlerine ilişkin yayımladığı raporlar (NAO, 2025), diğer ülke sayıştaylarının alana verdikleri önemi göstermektedir.

Türkiye'de de bu alanda yürütülen denetimlerin etkisinin artırılması, kamuoyunda hesap verebilirlik bilincinin güçlendirilmesi (INTOSAI, 2024) ve uygulamadaki aksaklıkların giderilmesine katkı sunacaktır. Projelere ilişkin denetimlerin yalnızca mevzuata uygunluk denetimi ile sınırlı kalmaması, diğer ülke örneklerinde olduğu gibi verimlilik ve etkinlik odaklı denetimler yapılması ve bu kapsamda sosyal katkı, kamu yararı, erişilebilirlik, eşitlik gibi nitel kriterlere de odaklanarak hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına dair analiz sunması, bu alandaki uygulamaların geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, proje desteklerine ilişkin süreçlerin kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesinin yanı sıra stratejik planlamanın, şeffaf raporlamanın, denetim mekanizmalarının ve sistematik etki değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesine odaklanılmalıdır. Böylece proje destekleri toplumsal faydayı maksimize edecek biçimde yeniden yapılandırılabilir ve kamu kaynaklarının sürdürülebilirliği güvence altına alınabilecektir.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, R., Kalaycı, K. ve Yılmaz, P. (2015). Etki Değerlendirmeye Genel Bir Bakış. *Anahtar*, (319), 4-7.
- Alpdoğan, H. (2023). Türkiye’de Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkisi. *Sayıştay Dergisi*, 34(129), 259-290.
- Aycı, A. (2023). Değerlendirme ve İletişim Aracı Olarak Düzenleyici Etki Analizi: Arka Plan ve Türkiye’deki Uygulama Süreci. *Ombudsman Akademik*, 9(17), 107-129.
- Bilir, C. ve İnce, Y. (2019). Kurumsal Proje Yönetimi Olgunluk Modeli ve Yerel Yönetimler Uygulaması, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 37(3), 391-422.
- Bölükbaş, N., Arslan, N. ve Polat, B. (2020). TÜBİTAK ve KOSGEB AR-GE Destekleri Etki Analizi Üzerine Bir Uygulama. <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/birimler/SAVGMArGeDestekleriEtkiAnaliziBirUygulama.pdf>. Erişim: 28.05.2025.
- Cour des Comptes (2024). <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-programme-territoires-dindustrie>. Erişim: 27.05.2025.
- Cour des Comptes (2025). <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linnovation-en-matiere-agricole> Erişim: 27.05.2025.
- ÇŞİB (2025). 2019-2023 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>. Erişim: 24.04.2025.
- Damar, M., Aydın, Ö., Cagle, M.N., Özoğuz, E., Köse, H.Ö. ve Özen, A. (2024). Navigating the digital frontier: transformative technologies reshaping public administration. *EDPACS*, 69(9), 41-69.
- Dikmen, S. (2024). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına Ulaşılmasında Çevre Denetimlerinin Rolü. *Sayıştay Dergisi* (131), 543-570.
- Emek, U. (2014). Kamu-Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi. *İktisat İşletme ve Finans*, 29(337).
- Engin, R. (2022). Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye: Açık Bütçe Endeksi Üzerinden Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 443-471.
- Eroğlu, A. (2023). Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim. *Sayıştay Dergisi*, 34 (128), 9-42.
- European Commission (2024a). Horizon Europe interim evaluation: Key highlights. European Institute of Innovation and Technology (EIT). <https://www.eit.europa.eu/news-events/news/horizon-europe-interim-evaluation-highlights-eits-strategic-role-innovation-and> Erişim 09.07.2025

- European Commission (2024b). Evaluation support study on Horizon Europe's contribution to a resilient Europe. Publications Office of the European Union.
- European Commission (2024c). Interim evaluation of Horizon Europe – Facts and Figures. ERA-LEARN. <https://www.era-learn.eu/partnerships-in-a-nutshell/overview-facts-figures/interim-evaluation-of-horizon-europe>. Erişim: 09.07.2025.
- GSB (2022). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2021 Yılı Faaliyet Raporu
- GSB (2023). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2022 Yılı Faaliyet Raporu
- GSB (2024). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2023 Yılı Faaliyet Raporu
- GSB (2025). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2024 Yılı Faaliyet Raporu
- Hasan, A.M. (2025). Global Soft Law Instruments in Public Auditing: The Role of INTOSAI and JURISAI in Shaping Supreme Audit Institutions. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 36 (136), 97-124.
- INTOSAI (2024). Planning for Audit Impact: A Playbook for Supreme Audit Institutions. <https://idi.no/elibrary/professional-sais/2144-idi-planning-for-audit-impact-playbook/file>. Erişim: 27.05.2025.
- INTOSAI PSC (2020a). ISSAI 5240: Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP). <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020
- INTOSAI PSC (2020b). ISSAI 5220: Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions, <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020.
- Kalkınma Bakanlığı (2018a). AR-GE ve Yenilik Ekosisteminin Güçlendirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Kalkınma Bakanlığı (2018b). Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2018
- Kantarıcı, B. ve Karacan, R. (2008). Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi. Maliye Dergisi, Sayı 155, Temmuz-Aralık.
- Karayılmazlar, E. ve İşler, İ. (2019). Kamu Yatırım Projelerinde Fayda Maliyet Analizi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,
- Korkmaz, E. ve Tercan, Ş. (2023). Medikal Muhasebe ve Sağlık Hizmetlerinin Etkin Yönetilmesindeki Yeri. Sayıştay Dergisi, 34(130), 441-466.
- KOSGEB (2025). KOSGEB 2020-2024 Yılları Faaliyet Raporları. <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/349/rapor-ve-istatistikler>. Erişim: 12.05.2025

- Kuyumcu, O. (2024). Uluslararası ve Ulusal Muhasebe Standartları Açısından Sayıştay Denetim Bulguları: Yükseköğretim Kurumları Örneği. *Sayıştay Dergisi*, 35(135), 601-633.
- LERU (2023). Project coordination success factors in European Unionfunded RDI projects under Horizon 2020 and Horizon Europe. League of European Research Universities. https://www.leru.org/files/LERU-evaluation_Horizon-Europe_Pillar2.pdf. Erişim: 09.07.2025.
- NAO (2025). UK Research and Innovation: providing support through grants. <https://www.nao.org.uk/reports/uk-research-and-innovation-providing-support-through-grants/> Erişim: 27.05.2025.
- Önder, M. (2017). Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi ve Uygulama Sorunları. *Türk İdare Dergisi*, 89(485), 771-810.
- OECD (2013). Commercialising public research: New trends and strategies. OECD Publishing.
- OECD (2019). Universityindustry collaboration: New evidence and policy options. OECD Publishing.
- OECD (2024). Science, technology and innovation scoreboard. OECD Publishing.
- Özmen, E. (2019). Proje Yönetim Metodolojisi (PYM): Değişim Kabiliyeti ve Hayatta Kalma İlişkisi. *İzmir İktisat Dergisi*, 34(2), 140-156.
- Parlak, N. (2007). Orta Asya Kafkasya Balkan Ülkeleriyle İlişkiler ve Türk Dış Yardımları 1992-2003. *TİKA Yayınları*.
- Parlak, N. (2016). Bidayeten Zimmettarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı. *Sayıştay Dergisi*, 27(103), 1-20.
- Parlak, N. (2018). Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, 29(108), 7-38.
- Parlak, N., Köse, Ö. ve Toprak, M. (2020). Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 31(119), 9-39.
- Sayıştay (2015). Sayıştay Başkanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı 2015 Yılı Denetim Raporu
- Sayıştay (2017b). Sayıştay Başkanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı 2017 Yılı Denetim Raporu
- Sayıştay (2013a). KOSGEB Başkanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2013b). TÜBİTAK 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2014). Sayıştay Başkanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı 2014 Yılı Denetim Raporu
- Sayıştay (2016). KOSGEB Başkanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

- Sayıştay (2017). Sayıştay 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2018a). Sayıştay 2018 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2018b). Sayıştay 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Raporu
- Sayıştay (2018c). TÜBİTAK 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2019a). Sayıştay 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2019b). Tarım Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2019c). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2020). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2021). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2022a). Sayıştay 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2022b). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2023a). Sayıştay 2023 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2023b). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- SBB (2023). Düzenleyici Etki Analizi Rehberi. Ankara, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- STB (2025a). Kalkınma Ajansları. <https://ka.gov.tr/> Erişim: 03.05.2025.
- STB (2025b). Kalkınma Ajansları 2020-2024 Yılları Genel Faaliyet Raporları. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- TÜBİTAK (2025a). ARDEB Genel Destek Verileri (2014-2023). https://tubitak.gov.tr/sites/default/files/20689/1_ardeb_genel_destek_verileri_2014-2023.pdf. Erişim: 14.05.2025
- TÜBİTAK (2025b). ARDEB Genel Destek Verileri (2012-2021). https://tubitak.gov.tr/sites/default/files/2023-09/1_ardeb_genel_destek_verileri_2012-2021_2021_sabit_f.pdf. Erişim 30.04.2025
- TÜSEB (2024). Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı 2024 Yılı İdare Faaliyet Raporu.
- Ünal, M. ve Ünal, Z. (2015). Proje Yönetiminde Paydaş İlişkilerinin Rolü ve Önemi. Selçuk İletişim, 8(4), 90-103.

- WIPO (2023). World intellectual property indicators 2023. WIPO. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-941-2023-en-world-intellectual-property-indicators-2023.pdf>. Erişim: 09.07.2025.
- Worldbank (2025). Public Private Partnership. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>. Erişim: 21.05.2025
- Yozgat, U. (2000). Proje Yönetiminde Başarı. Öneri Dergisi, 3(13), 5-8.
- YÖK (2024). 2024 Yılı Üniversite İzleme ve Değerlendirme Genel Raporu. Yüksek Öğretim Kurulu.

BUDGETING, ACCOUNTING AND IMPACT ASSESSMENT IN PROJECT SUPPORT: FROM LEGISLATION TO PRACTICE – THE CASE OF TÜRKİYE

Nükrettin PARLAK

EXTENDED ABSTRACT

Since the last quarter of the 20th century, the provision of public services has undergone a significant transformation, driven by changing social needs, rapid technological advancements, and the influence of global governance principles. In this process, the role of the private sector and civil society organizations has increased, and project-based support mechanisms have become more widespread.

The examination of successful country examples reveals that in effective project support systems, the share of R&D expenditures in gross domestic product (GDP) in 2022 was 4.5% in South Korea, 3.3% in Sweden, and 3.1% in Germany, whereas it remained at 1.1% in Turkey. In addition to the amount of financial resources, the effective management, monitoring and transformation of these resources into sustainable outputs also play a decisive role in the success of project support. One of the key performance indicators for successful support systems is effectiveness, which refers to the extent to which supported projects achieve outputs such as patents, products, publications, or social solutions. Another important indicator is efficiency, reflecting the added value generated in terms of increased employment, economic growth, or development of commercial products per unit of public expenditure.

In Turkey, many public institutions support various projects for different purposes. This study covers a range of project supports, including those implemented by public institutions in science and technology, supports provided to small and medium-sized enterprises, health sector projects, rural development supports, scientific research projects conducted by universities, and local projects supported by development agencies and local administrations. In the second part of the study, the regulations governing project supports by public institutions are comparatively analyzed to evaluate their strengths and weaknesses based on ISSAI 5220 and 5240 and also criteria determined through literature review. Findings in both sections are supported by audit results from the Turkish Court of Accounts.

The success of project supports depends not only on financial resources but also on strategic planning, effective evaluation, collaboration infrastructure, and transparent processes. In practice, it has been observed that project support activities in Turkey are not sufficiently integrated into strategic documents and budgetary processes, and also implementation process, accounting, reporting, and impact assessment on these supports is inadequate.

Due to the absence of a comprehensive legal framework governing project support processes, implementations are carried out based on institutional regulations, which often fall short in addressing essential components such as budgeting, accounting, and impact assessment. It is therefore recommended that the legislation in this field be restructured holistically to create a comprehensive legal framework encompassing all stages of project support, and that institutional regulations be updated accordingly. In this context, it is crucial to strengthen institutional capacity, develop transparent reporting mechanisms aligned with strategic planning, and focus on strong auditing and systematic impact assessment processes. This would allow project supports to be restructured in a way that maximizes social benefit and ensures the sustainability of public resources.

It is evident that audits conducted by the Turkish Court of Accounts can make significant contributions to policies and practices related to project supports. Enhancing the effectiveness of audits in this area will strengthen public accountability and help identify and address implementation deficiencies.



PUBLIC BUDGETS AS EXPRESSIONS OF POLITICAL CULTURE AND COLLECTIVE IMAGINATION

POLİTİK KÜLTÜR VE KOLEKTİF TAHAYYÜLÜN DIŞAVURUMU OLARAK KAMU BÜTÇELERİ

Metehan CÖMERT¹

ABSTRACT

This article begins with a suspicion: the presumed neutrality of public budgets is a well-founded illusion. What is the definition of public budgeting, and what is at stake when we reduce it to a technical or administrative routine? This study makes a theoretical intervention into the dominant technocratic approaches by imagining public budgets as culturally embedded and politically contested practices. Drawing on Aaron Wildavsky's writings, I argue that the post-political vision of budgeting –which renders fiscal decisions as apolitical matters of expertise– obscures the ideological underpinnings of public budgets. Against this 'rational' logic, I propose a politicized understanding of public budgeting that calls for a radical break from conventional, depoliticized perspectives. The conclusion outlines emancipatory possibilities that could transform budgets from tools of control into instruments of collective self-determination and democratic reimagination.

1- Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü, metehancomert@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3906-7272.

Submitted/Gönderim Tarihi: 23.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 03.07.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 20.07.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 25.07.2025

To Cite/Atıf: Cömert, M. (2025). Public Budgets as Expressions of Political Culture and Collective Imagination. TCA Journal / Sayıştay Dergisi, 36(138), 493-516.

ÖZ

Bu makalede, kamu bütçelerine atfedilen ‘tarafsızlık’ iddiasının aslında özenle inşa edilmiş bir yanılsama olduğu yönünde bir şüpheden hareket edilmektedir. “Kamu bütçesi nedir?” sorusu ile birlikte, bütçelerin salt teknik ya da idari bir rutin olarak tanımlanmasının bu süreçlerin ideolojik, kültürel ve siyasal boyutlarını nasıl görünmez kıldığı sorgulanmaktadır. Çalışmada, egemen teknokratik yaklaşımlara kuramsal müdahalelerde bulunularak, bütçeleme süreçlerinin kültürel olarak şekillendiği ve siyasal mücadelelerle iç içe geçtiği savunulmaktadır. Bu çerçevede, Aaron Wildavsky’nin metinlerinden hareketle, bütçe kararlarını apolitik birer uzmanlık meselesi olarak sunan post-politik tahayyülün, kamu bütçelerinin ideolojik boyutlarını görünmez kıldığı öne sürülmektedir. Tarafsızlık iddiasıyla meşrulaştırılan bu ‘rasyonel’ bütçeleme anlayışına karşı, çalışmada bütçeyi siyasallaştıran bir perspektif önerilmekte ve yerleşik teknokratik söylemlere karşı teorik düzlemde itirazlar geliştirilmektedir. Sonuç bölümünde ise, bütçelerin birer toplumsal kontrol aracından kolektif katılım ve demokratik tahayyül imkânlarını barındıran özgürleştirici araçlara dönüştürülebileceği yönündeki olasılıklar ana hatlarıyla ortaya konmaktadır.

Keywords: Budget, Public Budget, Politics, Culture, Political Culture.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Devlet Bütçesi, Siyaset, Kültür, Politik Kültür.

1. INTRODUCTION

The dominant discourse in public budgeting has predominantly gravitated towards a form of narrow interpretation that emphasizes the technical and procedural facets of budgetary processes. Within this vast body of literature, public budgeting is often reductively conceptualized as a ‘financial blueprint’ or a ‘planning and control mechanism’ –an overly trivialized representation of governmental action articulated through fiscal terms (Heiser, 1959; Rubin, 2000). Schick (1983: 24), echoing this perspective, posits that budgets are not “a life or death struggle” but rather the stage for a routine and symbolic ritual, a performative act that perpetuates the administrative order.

The technical orientation of public budgets with its emphasis on ‘procedural rationality’ and ‘fiscal formalism’ at the expense of their political and social implications also occupies a hegemonic position within the budget literature in Türkiye. According to the position of many scholars, public budget is a forecast –a rigidly structured document– that outlines the state’s revenues and expenditures in quantifiable terms for a specific period of time (Genç, 2010; Pehlivan, 2022; Sakal and Karadeniz, 2021; Tüğen, 2024). When one seeks to construct a conceptual framework, it is nearly impossible to escape from the

worlds of certain recurrent motifs and the persistent repetition of the same terminology: resource allocation, fiscal discipline, fiscal rules, transparency, accountability, efficiency, prioritization, administrative control, and so on.

Such 'apolitical' perspectives neglect the embeddedness of the public budget within the realms of political and social forces, instead situating it as a technocratic exercise governed by the cold rationality of numbers. This narrow interpretation masks the deeper struggles over resource allocation and risks obscuring the deeper structural and relational dynamics that underpin budgetary decisions, dynamics that are inherently tied to power, ideology, and the reproduction of classes. However, discomfort with such reductive approaches, alongside persistent counter-reactions to redefine public budgeting beyond these narrow interpretations is also remarkably widespread. In her seminal work, *Budgeting in Historical and Comparative Perspective*, Naomi Caiden (1994: 44) challenges the static definition of budgeting as merely the translation of financial resources into human purposes. She contends that the conventional view, constrained by its excessive focus on technicality, fails to capture the complexity of public budgets. Rather than adhering to mechanical and formulaic interpretations, scholars must adopt a holistic conceptual framework –one that integrates the political, social, and cultural dimensions inherent to the budgeting process. This view is supported by Khan and Hildreth (2002) who describe public budgeting as an inherently eclectic and multidimensional field, necessitating the development of a coherent theory that reflects its complexity. Similarly, Hyde (1992) argues that budgeting cannot be confined to a single discipline; it is, by nature, an amalgam of political, economic, accounting, and administrative principles. Wildavsky, a central figure in the public budget literature, further reinforces this interdisciplinary view, critiquing efforts to construct a normative theory of budgeting as inherently flawed (Jones and McCaffery, 1994: 18). Being sceptical of rigid definitions, Wildavsky (1988: 651) argues that public budgets are, at their core, social orders whose boundaries cannot be reduced to a static or reductionist framework. In his view, what is anti-social is, by extension, un-budgetary.

This paper is divided into four parts. The first part dismantles the myth of apolitical budgeting by revealing the existential core of pluralism inherent in the social sciences. The second part engages with Wildavsky's theoretical

framework, contrasting it with rationalist models that emphasize optimization and calculative efficiency. Building on this, the third part reframes public budgets not as static administrative instruments but as dynamic political constructs –both reflective and constitutive of broader sociopolitical orders. Finally, the conclusion explores the emancipatory potential of reading budgets politically.

2. BEYOND THE FETISH OF METHOD: RECLAIMING THE POLITICAL IN PUBLIC BUDGETING

Drawing upon Horkheimer's (1976) observation that "[b]ourgeois social science is a real dedicated follower of fashion", one might extend a parallel critique to the field of public finance, particularly on the basis of public budgeting. This transformation within the social sciences –what Chantal Mouffe (2005) has aptly termed the "post-political vision"– reflects an optimistic, yet deeply problematic, belief in the possibility of a world beyond antagonism. Under the current conditions of democratic politics, the post-political vision promotes the idea of partisan-free politics can be achieved through 'dialogue' and 'deliberation'. According to the post-political Zeitgeist, a universal rational consensus is possible since all conflicting interests and values can be reconciled. This kind of optimism –or what might be called 'forced optimism'– imposes a totalizing framework, a kind of meta-formula, across all sub-disciplines in social sciences, irrespective of their scope or specificity: depoliticize the problem by erasing the political, construct a 'rational' narrative, reduce it to a purely technical dimension, and propose 'neutral' solutions beyond any kind of antagonism. What presents itself as 'beyond antagonism' is, in fact, a veiled form of 'dominant ideology'. However, from the perspective of Mouffe's radical democracy project, where conflict is the very essence of 'the political', the post-political Zeitgeist depoliticizes and thereby legitimizes the very contradictions it claims to resolve.

We can approach this transformation in two distinct ways. First, what can be called 'the politics of depoliticization' –or 'politics of anti-politics'– is indeed a maneuver that strips away the political altogether, masking itself as neutrality. If we echo Paulo Freire's message in *Pedagogy of the Oppressed*, "neutrality is always a mask for dominant ideology, then the depoliticization

of public budgeting reveals itself not as an escape from politics, but as a repackaging of the neoliberal vision of public purse. The second approach adopts a softer stance and does not reject politics outright but recasts it within a reconciliatory framework by transforming the political sphere from a battleground of antagonisms into a space of negotiation. Here, politics is neither erased nor romanticized; rather, it is reconceived as a process where conflict is ritualized and mediated, such that it paradoxically mimics a form of strategic depoliticization.

The depoliticization processes –the systematic abstraction of politics from the political sphere or the restructuring politics as the art of negotiation– reflect not the disappearance of politics, but its sublimation into technocratic apparatuses. Framed as a rational alternative to the ‘dysfunctionality’ of democracy, this technocratic turn places expert-led decision-making as superior to democratic deliberation, privileging efficiency and procedural rationality over contestation and ideological struggle (Gilley, 2017).

Such a technocratic paradigm takes various forms, with several key modalities: the delegation of governmental authority to unelected technocrats tasked with depoliticized goals; the institutionalization of transparency and accountability mechanisms to circumscribe political agency; and the imposition of binding fiscal and regulatory constraints designed to limit discretionary policymaking (Burnham, 2000: 24). Together, these mechanisms reconfigure the sphere of public budgets not as a site of democratic struggle, but as an administrative exercise in which politics is displaced and re-embedded within neutral frameworks.

The debate over constraining governments through binding rules is a complex process that cannot be merely conceived as a regulatory mechanism –it fundamentally reshapes both individual and collective futures. According to this interpretation, the future stands overtaken and foreclosed: the horizon of possibilities has been captured (Lazzarato, 2011; Ross, 2014). People today find themselves trapped in what Lazzarato (2011) terms the “moral debt economy” –a system where all possibilities become predetermined, not merely an economic dystopia but an ontological capture of the future itself. Lazzarato’s analysis of “indebted man” illustrates how late capitalism dismantles the image of the autonomous subject as architects of their destiny, replacing it with the cold logic of ‘rational’ calculations under neoliberal rule.

The same principle applies equally to governments and, by extension, to democracy itself. Under neoliberalism, the space for meaningful economic intervention by governments has been dramatically curtailed. This contraction is not merely technical, but ideological: the ascendancy of rule-based governance –intended to bind governments to predictable and market-friendly behaviour– has rendered democratic governments incapable of exercising economic sovereignty. As Appadurai (2017) and Streeck (2017) argue, technocratic safeguards against fiscal profligacy have metastasized into an architecture of precommitment that structurally constrains the political space. As Wolfgang Streeck documents in *Buying Time*, Alan Greenspan, former Federal Reserve Chairman, declares the victory of markets:

We are fortunate that, thanks to globalization, policy decisions in the US have been largely replaced by global market forces. National security aside, it hardly makes any difference who will be the next president. The world is governed by market forces (Streeck, 2014: 78).

Streeck also puts a strong emphasis on the systematic circumscription of democratic sovereignty, theorizing the new political form as a consolidation state. This construct already embodies a fundamental paradox: “Multilevel politics in the international consolidation state brings about the mediatization and neutralization of domestic policies by locking nation-states into supranational agreements and regulatory regimes that limit their sovereignty” (Streeck, 2014: 104).

The synthesis of Greenspan’s market fundamentalism with Streeck’s consolidation state crystallizes the contemporary crisis of democratic sovereignty. Together, they expose one of the key contradictions of the neoliberal project: the systematic replacement of political contestation with technocratic governance. Yet this anti-political vision meets its most formidable critique in Mouffe’s words in *Agonistics*: “Political questions are not mere technical issues to be solved by experts. Proper political questions always involve decisions that require making a choice between conflicting alternatives” (Mouffe, 2013: 13).

In Mouffe’s perspective, the liberal paradigm is marked by a systematic denial of politics as an antagonistic domain –a denial that she identifies as its central “blind spot” (Mouffe, 2013: 13). The blind spot is no incidental oversight

but the necessary consequence of its foundational commitments: the ontological primacy of the atomized individual and the transcendental illusion of rationality, which both come at the expense of recognizing the formative role of collective identities. By reducing pluralism to a mere arithmetic of competing preferences and sidelining collective identities, the liberal imaginary fails to apprehend the inherently plural and conflictual nature of the social world. As she puts it, the pluralist condition can be distilled into a single observation: “We live in a world in which there are indeed many perspectives and values, but due to empirical limitations, we will never be able to adopt them all” (Mouffe, 2013: 13).

The imperative of pluralism, when divorced from its cultural and historical foundations, leads to what Carl Schmitt identified as the fundamental epistemological crisis of modernity: “All historical knowledge is knowledge of the present, that such knowledge obtains its light and intensity from the present and in the most profound sense only serves the present, because all spirit is only spirit of the present” (Schmitt, [1929] 2007: 80). The gradual neutralization of thought into an abstract universalism lays bare the central paradox of liberal thought –its claim to celebrate diversity while simultaneously erasing the concrete socio-historical contexts that give meaning to such differences. Against the flattening tendencies of universalist and anti-historical paradigms, Schmitt advances a radically contextualist view: “Every nation has its own concept of nation and finds the constitutive characteristics of nationality within itself, so every culture and cultural epoch has its own concept of culture” (Schmitt, [1929] 2007: 85). More critically, Schmitt warns against the reduction of social science to ahistorical models, arguing that such abstraction does not achieve neutrality but rather precipitates what he terms “cultural death” –the transformation of living traditions into static, decontextualized artifacts under the guise of objectivity. The ultimate consequence emerges with terrifying clarity in his diagnosis: “neutralization of social sciences from historical background into social nothingness” (Schmitt, [1929] 2007: 91-93).

In summary, this section has dismantled the myth of apolitical budgeting, revealing the existential core of pluralism in social sciences that technocratic approaches systematically obscure. The pluralism inherent in the social sciences resists reduction to a neutral, technocratic domain –an insight that must extend to public budgeting and its existential grounding. Budgets are not

merely fiscal instruments but political artifacts, shaped by cultural narratives, contested values, and social memory. What this section has shown is the urgent need to reject the sanitized view of budgeting as a procedural routine and instead reimagine it through the perspective of politics. Paulo Freire's warning against "the fetishization of method" (Freire, 2017) remains apt in this context: it deadens thought, neutralizes dissent, and sterilizes democratic potential. The mystification of technique is not apolitical; it is 'ideology' disguised as neutrality. The path forward lies not in perfecting techniques, but in restoring budgeting's radical potential: a space where political imagination ruptures the false neutrality of spreadsheets.

3. AN EPISTEMIC SHIFT: TOWARDS A POLITICAL AND CULTURAL UNDERSTANDING OF PUBLIC BUDGETS

The field of public budgeting remains theoretically underdeveloped, not due to a lack of scholarly attention, but largely because of the persistent negligence toward its interdisciplinary and multidimensional nature. This epistemological complexity necessitates a theoretical framework that is simultaneously unifying and pluralistic by synthesizing its diverse components and reorienting the discipline towards its deep-seated political and cultural foundations (Khan and Hildreth, 2002: 210). Much of the existing scholarship, as previously noted, leans heavily into the technical and administrative minutiae, thereby pushing the political, cultural, and societal dynamics to the periphery. Politics, notably, has often been cast as an "unwelcome guest" (de Grove, 1965: 588). Within this technocratic imaginary, the 'legitimate' and 'good' budget emerges only through the misrecognition of its own political genesis, a ritualistic performance where technical rationality masks the very power relations it sustains (de Grove, 1965: 588).

While Rubin's (1990) seminal intervention that budgets constitute intrinsically political artifacts rather than mere technical instruments has gained recognition, most studies continue to analyze budgetary processes through an apolitical perspective. From this view, much of the literature has misjudged the nature of budgeting by abstracting it from its political foundations. This depoliticized approach is often reinforced by a technocratic focus on institutional procedures and formal processes, as though these

could be meaningfully understood apart from political actors and power dynamics (Allen et al., 2013). Wildavsky's foundational insight cuts through this reductionism: "The study of budgeting is just another expression for the study of politics" (Wildavsky, 1961: 190). In *The Politics of the Budgetary Process*, he makes this point unequivocally: "If politics is regarded in part as conflict over whose preferences shall prevail in the determination of national policy, then the budget records the outcome of this struggle" (Wildavsky, 1964: 4). By recentring conflict as the ontological core of public budgeting, Wildavsky demonstrates that fiscal allocations constitute nothing less than the operationalization of political struggles through economic means.

While not fully embedded in orthodox economics, Wildavsky's reading of public budgets draws on a vocabulary that often echoes the logic of orthodox economics:

If one looks at politics as a process by which the government mobilizes resources to meet pressing problems, then the budget is a focus of these efforts when the environment of budgetary politics changes, so does budgeting. Thus, in an era of constrained resources, budgetary politics had become the politics of scarcity, not the politics of plenty where everyone could get something" (cited in Jones and McCaferly, 1994: 34).

The trope of scarcity –long central to the Robbinsian redefinition of economics as the science of choice under constraint– operates not merely as an analytical constraint but as an epistemic regime: it disciplines thought, narrows the horizon of political imaginaries, and reconstitutes budgeting as a technocratic ritual of priority-setting. One can easily trace this line of thought in the literature: "The allocation of resources cannot be understood without understanding the politics of the process" (Wehner, 2015: 196). Similarly, through uncritical adherence to the logic of mainstream economics, Dahl and Lindblom (1953: 129) reproduce the economizing narrative, noting that "[n]ot all of everyone's goals can be satisfied in economic life. Economizing, therefore, requires a process for determining whose goals shall have priority and to what extent". While Wildavsky wanders around the conceptual terrain of mainstream economics –speaking the language and logic of orthodox economics– his interpretation of the budget still resists the depoliticizing tendencies.

Commentary assessments of Wildavsky's budgeting perspective consistently underscore its analytical power: public budgeting is not a mechanical aggregation of fiscal decisions but a dynamic, interdependent process embedded within a broader socio-political ecology. From a 'broader systems' perspective, public budgets should be understood as integrated processes that reject artificial categorizations of fiscal processes into administrative, political, or technical silos (Dennard, 2008: 649-650). Dennard's view radicalizes Wildavsky's legacy by exposing the epistemic reductionism of depoliticized budgets.

Embracing a broader systems perspective not only allows for a better comprehension of fiscal processes but also foregrounds the inherently social character of public budgeting –its embeddedness in the interplay between institutional structures and human agency. When read in line with Wildavsky's claim that budgeting cannot be abstracted from its participants, Dennard's position reaffirms budgeting as a lived experience rather than a purely procedural mechanism. In this sense, the broader systems approach is not a theoretical embellishment but an analytical necessity that places budgetary inquiry into the concrete realities of political and social life:

Budgeting deals with the purposes of men. How can they be moved to cooperate? How can their conflicts be resolved? ... [s]erving diverse purposes, a budget can be many things: a political act, a plan of work, a prediction, a source of enlightenment, a means of obfuscation, a mechanism of control, an escape from restrictions, a means to action, a brake on progress, even a prayer that the powers that be will deal gently with the best aspirations of fallible men (Wildavsky, 1964).

Wildavsky's emphasis on 'dealing with real men in the real world' establishes an indispensable analytical perspective for public budgets. A comparative examination of two dominant theoretical frameworks –functionalist theory and public choice theory– reveals their shared epistemological premise: the presumption of consistent, rational decision-making by public officials in response to objective stimuli (Eckstein, 1988). Functionalist theory posits bureaucratic rationality as an exercise in societal welfare maximization, while public choice theory frames officials as self-interested agents driven by the pursuit of budgetary expansion to secure power, status, and larger salaries (Butler, 2012: 36; Koven, 2002: 67; Starr, 1989: 30).

Wildavsky's intervention through his incremental theory of public budgeting displaces these myths of hyper-rationality. His framework fundamentally reconceptualizes budgeting as a non-linear, historically contingent process mediated through institutional architectures and human cognitive constraints –what he terms “man's limited ability to calculate”. Through incisive critique, Wildavsky demonstrates how the technocratic ideal of hyper-rationality collides with human limitations and the empirical impossibility of synthesizing societal demands (Jones and McCaferly, 1994; Wildavsky, 1992).

Wildavsky builds many of his observations on the foundations of incremental theory. For Wildavsky (1964: 15), budgeting proceeds incrementally, not comprehensively; agencies rarely reassess all programs annually, focusing instead on marginal changes to last year's allocations, with decisions shaped by modest adjustments rather than wholesale evaluation (Wildavsky, 1964: 15). At the heart of incremental theory lies the idea that public budgets evolve incrementally rather than comprehensively, a dynamic rooted in the concept of bounded rationality. While conventional models presume hyper-rational actors pursuing optimal outcomes, Wildavsky contends that budgetary processes are instead defined by ‘extraordinary complexity’ and the ‘drastically limited’ cognitive capacities of decision-makers (Wehner, 2015). In practice, this means that each year's budget builds incrementally on the previous one. Agencies, rather than starting from scratch, typically seek to: (i) defend their existing base from cuts, (ii) expand spending within current programs, and (iii) justify new initiatives to grow their base (Cropf, 2007).

Wildavsky's analysis marks a decisive departure from the technocratic orthodoxy of public budget theories by foregrounding the behavioural patterns of budgetary actors, the cognitive constraints of decision-makers, and the inherent complexity of budgetary decisions (Padgett, 1980: 355; Wehner, 2015: 202). In contrast to rationalist models that prioritize calculative efficiency and optimization, Wildavskian perspectives underscore limited foresight, satisficing under uncertainty, and negotiated adjustment. Rather than assuming a world of perfectly rational agents, he embeds fiscal decision-making within the contingencies of human limitation, institutional constraint, and political struggle. In doing so, Wildavsky opens a richer epistemic terrain for reimagining the budget as a social and political process.

4. THE NEXUS OF POLITICAL CULTURE AND PUBLIC BUDGET: WILDAVSKIAN HORIZONS

Public budgeting cannot be divorced from the societies it serves –it is inherently shaped by politics, history, and social relations. In his seminal work *A Cultural Theory of Budgeting*, Wildavsky (1988: 651) develops a new framework by positioning political culture as a formative structure in the making of budgetary systems. His central objective is to synthesize various theoretical perspectives linking political-cultural dynamics to budgetary processes, thereby challenging reductionist paradigms that isolate fiscal decision-making from its sociocultural milieu.

Wildavsky's analysis begins with a categorical rejection of the anti-social worldview rooted in the premise that individuality precedes society. For Wildavsky, such a perspective misrepresents budgeting itself, which is deeply entangled with social values, institutional norms, and collective moral understandings. Fiscal practices, he contends, are constituted through social organization, moral economies, and cultural norms –never in isolation from the communities they govern. In Wildavskian analysis, we invent a meta-principle of public budgeting: what is anti-social is, by extension, anti-budgetary.

While scholarly consensus on the definition of culture remains contested, Wildavsky and his colleagues propose a tripartite conceptualization grounded in cultural biases, social relations, and distinct ways of life (Thompson et al., 1990). These interwoven dimensions function as generative mechanisms that shape collective preferences, thereby molding divergent politico-economic trajectories across societal contexts. Societies embedded in distinct cultural matrices inevitably experience atypical political and economic formations – and by extension, heterogeneous budgetary systems (Formisano, 2001: 405). As Miller puts it, “[c]ultures differ, and it follows that preferences and means to attain them differ as well” (Miller, 2012: 23).

Wildavsky's cultural theory positions political culture as the cornerstone of public budget analysis. His framework rests on a foundational proposition: “[w]hat matters most to people is other people” (Wildavsky, 1988: 652). This relational ontology generates serious questions that structure the logic of cultural budgeting:

Who am I? A member of a strong group that takes collective action or an individual able to transact freely with whomever I wish? What should I do? Should I do as I am told, being bound by numerous prescriptions, or should I do as I please, the only norm being the absence of physical coercion? (Wildavsky, 1988: 652).

It becomes strikingly evident, then, that an individual’s commitment to a particular group or institution, alongside the norms that shape everyday behaviour, constitutes foundational dimensions of political cultures. Drawing on Maslow’s hierarchy of needs, one may argue that once basic physiological and security needs are met, the allocation and mobilization of resources shift toward the support and preservation of preferred ways of life. In this context, public budgeting acquires a normative character. Wildavsky (1988: 653) underscores the necessity of “bringing back into budgeting the values and preferences that contain the differing motives for the particular use of resources in a given society”.

Political cultures and budgets exist in symbiosis, for culture itself emerges dialectically through social negotiations defending competing ways of existence (Wildavsky, 1985). Consequently, it is plausible to assert, in a general sense, that the very composition and priorities of public budgets are contingent upon the dominant political culture prevalent within a given state or region. As a direct consequence of this analytical framework, Wildavsky proposes a typology of primary political cultures:

Table 1: The Primary Political Cultures

		Group Strength	
		Weak	Strong
Number of Prescriptions	Many	Fatalism (Apathetic Regime)	Collectivism (Hierarchical Regime)
	Few	Individualism (Market Regime)	Egalitarianism (Equitable Regime)

Source: Wildavsky (1988: 653)²

2- In Wildavsky’s framework, ‘group strength’ refers to the degree of social cohesion or collective identity within a polity, while ‘number of prescriptions’ denotes the intensity of formal rules governing behaviour.

Wildavsky's categorization illuminates four distinct political regimes, each emerging from specific configurations of group strength and normative regulation. When strong group boundaries intersect with extensive prescriptive norms, a hierarchical regime emerges –characterized by centralized authority structures. In contrast, strong group boundaries coupled with minimal normative prescriptions foster egalitarian arrangements, where collective solidarity coexists with equitable distribution. Market-oriented regimes arise under conditions of weak group boundaries and limited prescriptions, generating competitive bargaining and self-regulation. Conversely, when prescriptions are rigid yet social cohesion is minimal –meaning that rules are externally imposed rather than internally generated– the result is a fatalistic regime, marked by passivity and a perceived lack of agency in decision-making.

Wildavsky's cultural theory posits that budgets are socially rational when they sustain a given political system, with each regime exhibiting distinct budgetary behaviours (Wildavsky, 1988: 654). In other words, each political regime is characterized by a distinct tax-and-spend logic shaped by its underlying political culture. For example, hierarchical regimes prioritize high spending and taxation to maintain social order and status, while market regimes minimize both to reflect their preference for limited government. Egalitarian regimes combine redistributive spending with constrained taxation due to their anti-authoritarian stance. This framework demonstrates how budgets institutionalize cultural preferences, making fiscal policy an expression of political culture rather than mere technical management.³

Wildavsky's study is of great significance as it represents the first systematic attempt to interpret public budgets through the perspective of political culture. His analysis demonstrates that distinct regimes yield specific economic consequences, which in turn shape their budgetary behaviour. According to Wildavsky (1988: 655), market regimes prioritize efficiency through a 'minimum cost–maximum output' logic, using performance indicators to allocate or withdraw resources. While hierarchical regimes rigidly penalize budget makers for any deviation from established rules, market mechanisms, conversely, reallocate resources away from budgeters who fail to meet

3- These assumptions become problematic in cases of revolutionary regimes or military coups, where budgetary policies often reflect the preferences of a narrow elite rather than societal consensus. Also postcolonial states often inherit budgetary systems that remain structurally disconnected from local political cultures and the institutional legacy of such impositions often persists long after independence.

performance benchmarks such as inefficiency or unproductivity. Egalitarian regimes focus on redistribution, using performance metrics not for efficiency but to assess the state's capacity to ensure equity. In contrast, fatalistic (apathetic) regimes tend toward surplus maximization through passive fiscal management, reflecting their externalized decision-making structures.

Wildavsky (1988: 658–660) further extends his hypothesis by asserting that the inherent structure of political regimes directly shapes budgetary systems. In fatalistic regimes, the apathetic culture manifests in rigid and rule-bound 'line-item budgeting'. These systems operate through externally imposed rules that create what Wildavsky describes as "non-real budgeting", a mechanical process where citizens remain passive participants rather than active stakeholders. Market regimes, by contrast, adopt program budgeting approaches that mirror their cultural emphasis on competition and efficiency. Wildavsky characterizes these systems as inherently "formless", designed to maximize responsiveness to market signals rather than adhere to fixed formats. The dynamic nature of market-oriented budgetary systems creates what he metaphorically describes as a "roller coaster budgeting", rewarding those who successfully navigate its demands, but punishing for those who fail to adapt. Egalitarian regimes institutionalize their redistributive values through zero-based budgeting systems, allowing for a normative justification of all expenditures with a focus on equity and social transformation. In each case, the budgeting method is not neutral but a reflection of the regime's underlying political logic.

Building upon Schumpeter's ([1918] 1954) powerful assertion regarding the constitutive role of fiscal systems in shaping the fate of nations, Wildavsky's theory opens up a new analytical framework that positions political culture as the primary determinant of budgetary processes. His examination of Western pluralist democracies identifies three political cultural paradigms – individualism, egalitarianism, and collectivism– each generating distinct fiscal institutionalizations (see Table 2).

Table 2: Budgeting in Political Regimes

CULTURE	INDIVIDUALISM	EGALITARIANISM	COLLECTIVISM
Structure	Self-regulation	Voluntarism	Authority
Trust	Low	Low	High
Equality of	Opportunity	Result	Law
Roles	Shifting	Ambiguous	Clear
Economic growth	High	Low	Medium
REGIME	MARKET	EQUITY	HIERARCHY
	The regime can manage both expenditures but not revenues at low levels	The regime can manage expenditures but not revenues	The regime can manage revenues but not expenditures
Power	Non-centralized	Shared	Centralized
Authority	Avoided	Rejected	Accepted
Blame	Internalized	Externalized	Collectivized
The good citizen	Competes	Reduces distinctions	Maintains distinction
Private vs. public sectors	Minimal public, maximal private	Moderate public, minimal private	Maximal public, minimal private
Taxes	Very low	Very high	High
Collection	Low	Low	High
Budgetary strategy	Minimize expenditure and revenue	Minimize expenditure	Maximize revenue
Budgetary balance	Deficit varies at low levels	Spending exceeds revenue at low levels	Spending exceeds revenues at high level
PROCESS			
Criterion	Productivity	Redistribution	Procedural
Agreement on base	High on totals, low on items	Low on totals and items	High on totals and items
Procedures	Flexible	Rigid	Rigid
Spending	Low	Low	High
Responsibility	By program	By system	By position
Accounting	Results	Pre-audit	Post-audit
Form	PPBS	ZBB	Line-item

Source: Wildavsky (1988: 674).

Table 2 illustrates a comprehensive schema of national budgetary characteristics, including budget form, budgetary strategy, economic growth, budgetary audit, and budgetary process. The information reveals distinct fiscal and budgetary patterns corresponding to dominant political cultures: individualistic (market) regimes exhibit constrained taxation and expenditure, reflecting their minimalist governance philosophy; hierarchical systems combine high taxation with substantial spending to maintain centralized authority; egalitarian regimes paradoxically impose heavy tax burdens yet struggle with revenue collection due to their inherent anti-authoritarian stance.

Taken together, the elements depicted in Table 2 underscore Wildavsky's central claim: political cultures, conceived as shared value systems that legitimize social practices, shape fiscal regimes:

My hypothesis is that the size of government in any given society is a function of its combination of political cultures. His cultural theory also explains tendencies of political regimes to balance or unbalance their budgets... Cultural change precedes and dominates budgetary change. The size of the state today is a function of its political culture yesterday (Wildavsky, 1988: 671-672).

In this context, distinct cultural paradigms produce characteristic budgetary patterns: individualistic (market) regimes favour minimal taxation and spending; hierarchical systems maintain high fiscal levels to support centralized authority; while egalitarian cultures paradoxically impose heavy taxes yet struggle with collection due to their anti-authoritarian nature.

In summary, Wildavskian theory makes three significant interventions in budgetary thought. First, it offers a coherent explanation for cross-national variations in budget policy that mainstream economic models cannot adequately address. Second, it deconstructs the myth of neutral budgeting by demonstrating how all fiscal practices embody and advance particular cultural preferences and power arrangements. Most significantly, Wildavskian theory repositions the public budget as a dynamic political construct –one that both reflects and shapes the sociopolitical order– rather than a static tool of administration.

5. CONCLUSION: EMANCIPATORY POTENTIALS IN POLITICAL READINGS OF BUDGETS

Far from being neutral or merely technical, public budgets have long been constrained by what Paulo Freire (2017) refers to as “the fetishization of method”. Public budgets, originally intended to organize the lives and needs of societies, have been bureaucratically reduced to columns of numbers –codifying human desires into spreadsheet cells, where the social and political are flattened into mere statistical and fiscal data. The conventional view of public budgets as neutral and administrative exercises misses their emancipatory potential. Public budgets are not merely technical documents, but profound expressions of political power and ideological struggle. They

are not just numbers, but narratives. They are not truths, but predictions. And yet, as history persistently reminds us, assertions about budgets lack the permanence of physical laws; they are fragile, contingent, and shaped by shifting socio-political forces. As with the Brazilian government's budget, once notoriously called "a great lie" (Wildavsky, 2018), the gap between what is inscribed and what is enacted is not a flaw but a structural feature of fiscal affairs.

The sudden collapse of austerity dogma in Europe reveals budgets for what they truly are not technical documents bound by economic laws, but political statements written in the language of numbers. For decades, European Union institutions have championed a strict doctrine of fiscal discipline and balanced budgets, insisting that schools and hospitals tighten their belts while corporations and banks received bailouts. However, the onset of the war in Ukraine marked a dramatic shift in this paradigm. In the face of geopolitical threat, the longstanding narrative of scarcity dissolved, as hundreds of billions were rapidly mobilized for military expenditures, energy subsidies, and border security.

This revelatory moment -seeing beyond the surface illusion of public budgets as technical documents- resonates strongly with Wildavsky's political culture perspective. According to Wildavsky, public budgets can be conceived as ideological texts that simultaneously reflect and reconstruct any society's political culture through their fiscal choices: each line item becomes a statement of values, each allocation as an act of cultural affirmation or negation. What makes the Wildavskian argument more compelling is the unsettling truth that the life we envision -the needs and hopes we voice- can simply be dismissed by those in power. The budget, then, is never just numbers on a page; it's a battleground where social struggles unfold. In other words, fiscal arithmetic often obscures more than it reveals masking the political priorities embedded in budgetary choices, where a single line item allocated to military hardware could alternatively fund healthcare for thousands, and while education budgets remain stagnant as resources flow increasingly toward institutions of surveillance, discipline, and the manufacture of consent. What appears as fiscal discipline often masks structural violence where abstract terms like 'expenditure rationalization' translate into the closing of hospitals, the defunding of public education, or the dismantling of social safety nets.

The implications are profound. If budgets are political rather than technical documents, then they can –and must– be provocatively contested with suspicion. To unmask the political architecture of public budgets is to dismantle the fiction of budget neutrality and expose the narratives of power inscribed in every allocation. This begins with asking not only where public money goes, but whose desires are legitimized, whose needs are ignored, and which futures are rendered imaginable within the narrow columns of fiscal arithmetic.

From this perspective, budgets no longer belong solely to the realm of economics or the logic of economic rationality; they become maps of political will embodying hegemonic values that masquerade as necessity. The notion of the ‘balanced budget’, often glorified on moral grounds, functions less as a governance principle and more as a form of secular theology to legitimize austerity, naturalize deprivation, and normalize inequality. Within this framework, scarcity is not a neutral economic condition to be endured, but a politically constructed fiction.

To read public budgets politically is to recognize that every fiscal line is not merely an economic transaction but a normative claim upon the collective imagination. Numbers do not speak; they are made to speak by those in power. Yet within this recognition lies the possibility of emancipation. What is written can be rewritten. What has been framed as ‘constraint’ or ‘scarcity’ can be reimagined as ‘possibility’. When the budget is no longer treated as a technical document but as a political battleground, it becomes a space where alternative futures may be envisioned. In this sense, the budget emerges as a terrain of emancipatory struggle: where the state’s fiscal ‘no’ to social needs encounters the people’s collective ‘yes’ to a more just, livable world. Thus, to read a budget properly is to read beyond its surface to attend to what it conceals, what it omits, and what it renders unthinkable. If we can abandon the cult of technocracy and reclaim the budget as a cultural and political artifact, then we may begin not only to imagine, but to demand, fiscal narratives rooted not in fear, but in freedom; not in control, but in care.

REFERENCES

- Allen, R., Hemming R. and Potter B. H. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Appadurai, A. (2017). *Democracy Fatigue. The Great Regression*. (Ed.) Geiselberger, H. Cambridge: Polity Press.
- Burnham, P. (2000). *Globalization, Depoliticization and 'Modern' Economic Management. Politics of Change: Globalization, Ideology, and Critique*. (Eds.) Bonefeld, W. and Psychopedis, K. Palgrave: New York.
- Butler, E. (2012). *Public Choice: A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Caiden, N. (1994). *The Management of Public Budgeting. Comparative Public Management*. (Ed.) Baker, R. Westport, CT: Praeger.
- Croptf, R. A. (2007). *American Public Administration: Public Service for the 21st Century*. Routledge.
- Dahl, R. A. and Lindblom C. E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. The University of Chicago Press.
- De Grove, J. M. (1965). Review of the Politics of the Budgetary Process. *The Yale Law Journal*, 74 (3), 588-593.
- Dennard, L. F. (2008). The Budget Process as Complex Civic Space: Wildavsky and Radical Incrementalism. *Administration & Society*, 40(6), 645-658.
- Eckstein, H. (1988). A Culturalist Theory of Political Change. *American Political Science Review*, 82, 789-804.
- Formisano, R. P. (2001). The Concept of Political Culture. *The Journal of Interdisciplinary History*, 31 (3), 393-426.
- Freire, P. (2017). *Pedagogy of the Oppressed*. Penguin Classics.
- Gilley, B. (2017). Technocracy and Democracy as Spheres of Justice in Public Policy. *Policy Sciences*, 50 (1), 9-22.
- Heiser, H. C. (1959). *Budgeting: Principles and Practice*. New York: The Ronald Press Company.
- Horkheimer, M. ([1937] 1976). *Traditional and Critical Theory*. *Critical Sociology*. (Ed.) Connerton, P. London: Penguin.
- Hyde, A. C. (1992). *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. Pacific Grove, CA: Brooks.

- Jones, L. R. and McCaffery, J. L. (1994). Budgeting according to Wildavsky: A Bibliographic Essay. *Public Budgeting & Finance*, 14(1), 16-43.
- Genç, M. (2010). Gender Budgeting and Efficiency in Public Services. *Journal of Turkish Court of Accounts*, (77), 33-62.
- Khan, A. and Hildreth W. B. (2002). *Budget Theory in the Public Sector*. London: Quorum Books.
- Koven, S. G. (2002). The Influence of Political Culture on State Budgets: Another Look at Elazar's Formulation. *American Review of Public Administration*, 32 (1), 66-77.
- Lazzarato, M. (2011). *The Making of the Indebted Man: An Essay on the Neoliberal Condition*. Semiotext(e) Intervention.
- Miller, G. J. (2012). *Government Budgeting and Financial Management in Practice: Logics to Make Sense of Ambiguity*. CRC Press.
- Mouffe, C. (2005). *On The Political*. New York: Routledge.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.
- Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research. *The American Political Science Review*, 74(2). 354-372.
- Pehlivan, O. (2022). *Devlet Bütçesi*. Ekin Yayınevi.
- Ross, A. (2014). *Creditocracy and the Case for Debt Refusal*. OR Books.
- Rubin, I. S. (2000). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. London: Seven Bridges Press.
- Sakal, M. and Karadeniz, M. (2021). *Devlet Bütçesi, Savaş Yayınevi*.
- Schick, A. (1983). Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Sciences*, 16 (1), 1-25.
- Schmitt, C. ([1929] 2007). *The Age of Neutralizations and Depoliticizations. Concept of the Political*. (Trans.) Konzett, M. and McCormick, J. P. Chicago: Chicago University Press.
- Schumpeter J. A. ([1918] 1954). *The Crisis of the Tax State*. *International Economic Papers*. (Eds.) Peacock, A.T., Stolper, W.F., Turvey R. and Henderson, E. London: MacMillan.
- Starr, P. (1989). *The Meaning of Privatization. Privatization and the Welfare State*. (Eds.) Kamerman, S. B. and Kahn, A. J. New Jersey: Princeton University Press.
- Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism* London: Verso.
- Streeck, W. (2017). *The Return of the Repressed as the Beginning of the End of Neoliberal Capitalism. The Great Regression*. (Ed.) Geiselberger, H. Cambridge: Polity Press.

- Thompson, M, Ellis R.J. and Wildavsky A. B. (1990). *Cultural Theory*. Boulder: Westview Press.
- Tüğen, K. (2024). *Devlet Bütçesi*. Bassaray Yayıncılık.
- Wehner, J. (2015). Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*. The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration. Oxford University Press.
- Wildavsky, A. B. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183–90.
- Wildavsky, A. B. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, A. B. (1985). A Cultural Theory of Expenditure Growth and (Un)Balanced Budgets. *Journal of Public Economics*, 28(3), 349-357.
- Wildavsky, A. B. (1988). A Cultural Theory of Budgeting. *International Journal of Public Administration*, 11 (6), 651-677.
- Wildavsky, A. B. (1992). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Harper Collins.
- Wildavsky, A. (2018). *Budgeting as a Political Process. The Revolt Against the Masses*. (Ed.) Wildavsky, A. Routledge.

POLİTİK KÜLTÜR VE KOLEKTİF TAHAYYÜLÜN DIŞAVURUMU OLARAK KAMU BÜTÇELERİ

Metehan CÖMERT

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Bu çalışma, kamu bütçelerinin doğasına dair hâkim teknokratik yaklaşımlara eleştirel ve teorik bir müdahaleyi amaçlamaktadır. Geleneksel kamu maliyesi literatüründe kamu bütçeleri, çoğunlukla tarafsızlığı varsayılan teknik ve idari bir faaliyet olarak ele alınmış; bu yolla siyasal anlamından ve tarihsel bağlamından arındırılarak rutin bir işleme indirgenmiştir. Ancak bu çalışma, tarafsızlık iddiasının kendisinin politik bir tercih ve bilinçli bir kurgu olduğu varsayımıyla yola çıkmakta ve “kamu bütçesi nedir?” sorusunu yalnızca tanımsal bir arayış değil, aynı zamanda siyasal ve kültürel mücadele alanının haritasını çıkarmanın imkânı olarak ele almaktadır.

Kamu bütçelerini yalnızca gelir-gider dengesi üzerinden kavramsallaştırarak bir tür ‘normal’ fikrine tahvil etmek, bütçelerin siyasal tahayyül gücünü, kültürel etkileşimlerini ve toplumsal öncelikleri belirleyici özelliklerini görünmez kılmaktadır. Çalışma, bu indirgemeci çerçevenin ötesine geçebilmek için, Wildavsky’nin bütçeleme teorilerine başvurarak rasyonel ve hesap merkezli modellerin ötesine geçmeyi hedeflemektedir. Wildavsky, karar alıcıların sınırlı bilgi, kurumsal kısıtlar ve siyasi pazarlıklarla şekillenen davranışlarını ön plana çıkararak bütçeleme süreçlerini insanî sınırların, kültürel bağlamın ve siyasal çatışmaların iç içe geçtiği dinamik bir alan olarak tanımlar. Bu yaklaşım, kamu bütçesinin teknikleştirilmiş ve apolitikleştirilmiş hâkim kavramsallaştırmasına yönelik itirazların zeminini sunmaktadır. Wildavsky, bütçelemenin, müzakereyle şekillenen ve siyasal mücadelelerle biçimlenen toplumsal bir pratik olarak yeniden ele alınmasına imkân tanıyarak; bütçelerin çatışmalı, tarihsel ve ideolojik doğasını görünür kılacak perspektifler açmaktadır.

Çalışmada, ‘post-politik’ olarak kavramsallaştırılabilecek bütçeleme anlayışının kamu bütçesi fikri üzerindeki etkileri özel olarak ele alınmaktadır. Post-politik tahayyül, karar alma süreçlerini siyasal tartışmadan arındırılmış, teknik bilgiye dayalı bir yönetim pratiği olarak uzlaşmacı bir temelde yeniden kurgular. Bu anlayışta bütçe, yalnızca ‘verimli’ ve ‘etkin’ tahsislerin konusu olan teknik bir doküman biçiminde sunulur. Oysa bu türden ‘arındırma’, Paul Freire’nin ifadesiyle “yöntem fetişizmine” tekabül eder; alternatif evrenleri düşünmeyi

köreltir, itirazı etkisizleştirir ve bütçeye içkin demokrasi fikrinin dönüştürücü potansiyelini işlevsizleştirir. Çalışma, bütçelemenin teknikleştirilmiş ve rutine indirgenmiş mevcut durumunun özünde ideolojik bir örtü taşıdığını; tarafsızlık iddiasının arkasında iktidar ilişkilerinin ve bilinçli siyasal tercihlerin gizlendiğini savunmaktadır.

Bu noktada, kamu bütçelerinin yalnızca malî tahmin ve planlama belgeleri olmadığı; aynı zamanda siyasal kültürün, kolektif tahayyülün ve politik mücadelenin taşıyıcıları olduğu ileri sürülmektedir. Hangi harcamaların önceliklendirildiği, hangi toplumsal ihtiyaçların göz ardı edildiği, hangi toplumsal sınıfların yükü üstlendiği gibi sorular, bütçenin teknik bir metin olmaktan çok siyasal bir belge olduğunu açıkça ortaya koyar. Bütçeler, görünmez olanı kodlar, istisnaları olağan hale getirir ve iktidarı hem maddi hem de sembolik düzeyde gündelik yönetim pratiklerine içkin kılar.

Bu çerçevede çalışma, bir çağrı olarak kamu bütçesinin yeniden politikleştirilmesi yönünde bir çağrıda bulunmaktadır. Bu tutum yalnızca bütçeye dair karar alma süreçlerinin demokratikleşmesini değil; aynı zamanda bütçenin ne olduğu, ne işe yaradığı ve kimin yararına tasarlandığı gibi temel soruların yeniden tartışmaya açılmasını gerektirmektedir. Bütçenin kamusal niteliğine vurgu yapan yaklaşım, kamu bütçelerini toplumsal kontrol aracı olmaktan çıkararak kolektif katılımın ve demokratik tahayyülün imkânı haline getirebilir.

Sonuç olarak bu çalışma, kamu bütçelerine yönelik yerleşik bakışın kırılması ve bütçelemenin siyasal, kültürel ve ideolojik yönlerinin görünür kılınmasını savunmaktadır. Bu bağlamda çalışma, bütçeyi yalnızca sayısal bir dengeyin ifadesi olmaktan çıkararak çatışmanın, temsilin ve tahayyülün alanı olarak anlamaya davet etmekte ve bütçeyi soğuk muhasebe mantığının ötesinde, toplumsal adaletin ve müşterek tahayyülün temel bir aracı olarak yeniden düşünülmesini amaçlamaktadır.



BUDGET TRANSPARENCY AND CORRUPTION: EMPIRICAL EVIDENCE FROM A CROSS-NATIONAL GOVERNANCE FRAMEWORK

BÜTÇE ŞEFFAFLIĞI VE YOLSUZLUK: ULUSÖTESİ YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDEN AMPİRİK KANITLAR

Erdal EROĞLU¹

Hikmet Dersim YILDIZ²

ABSTRACT

Corruption, defined as the abuse of public power for private gain, is a global phenomenon with detrimental effects. One effective mechanism to prevent it is ensuring public sector transactions are conducted transparently. Citizens, as holders of fiscal sovereignty, demand that budgets financed by their taxes be managed openly. Thus, budget transparency strengthens accountability and reliability in public administration. This study examines the relationship between corruption and budget transparency both theoretically and empirically. Theoretically, budget transparency's potential to reduce corruption is explained through accountability, participation, and control mechanisms.

1- Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF, erdaleroglu@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5359-2420.

2- Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF, hikmetdersim.yildiz@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2866-3936.

Submitted/Gönderim Tarihi: 11.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 03.07.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 31.07.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 03.08.2025

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Yıldız, H. D.

To Cite/Atf: Eroğlu, E. and Yıldız, H. D. (2025). Budget Transparency and Corruption: Empirical Evidence from a Cross-National Governance Framework. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 36(138), 517-543.

Empirically, cross-sectional data analysis using the least squares method was applied to 115 countries in 2021, evaluating the Open Budget Index, Corruption Perceptions Index, Education Index, Global Peace Index, and Democracy Index. Findings reveal a significant and positive relationship between corruption and budget transparency. The study emphasizes that anti-corruption strategies should go beyond technical reforms and be integrated with democratization, education, and social peace.

ÖZ

Yolsuzluk, kamu gücünün kişisel çıkar için kötüye kullanılması olarak tanımlanmakta ve küresel ölçekte olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu olgunun önlenmesinde etkili mekanizmalardan biri, kamu sektöründe yürütülen tüm işlemlerin şeffaflık ilkelerine uygun şekilde gerçekleştirilmesidir. Mali egemenliğin sahibi olan vatandaşlar, vergileriyle finanse ettikleri bütçenin açık ve hesap verebilir biçimde yönetilmesini talep etmektedir. Bu bağlamda, bütçe şeffaflığı kamu yönetiminde hesap verebilirliği ve güvenilirliği güçlendiren bir araçtır. Çalışma, yolsuzluk ile bütçe şeffaflığı arasındaki ilişkiyi teorik ve ampirik olarak incelemektedir. Teorik çerçevede, bütçe şeffaflığının yolsuzluğu azaltma potansiyeli; hesap verebilirlik, katılım ve denetim mekanizmaları üzerinden açıklanmaktadır. Ampirik analizde ise, 2021 yılına ait 115 ülke verileri kullanılarak En Küçük Kareler yöntemiyle yapılan kesitsel analizde Açık Bütçe Endeksi, Yolsuzluk Algı Endeksi, Eğitim Endeksi, Küresel Barış Endeksi ve Demokrasi Endeksi değerlendirilmiştir. Bulgular, yolsuzluk ve bütçe şeffaflığı arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Çalışma, yolsuzlukla mücadelenin yalnızca teknik reformlarla sınırlı kalmayıp, demokratikleşme, eğitim ve toplumsal barış ile bütüncül şekilde ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır.

Keywords: Budget Transparency, Corruption, Accountability, Governance, Ordinary Least Squares Method

Anahtar Kelimeler: Bütçe Şeffaflığı, Yolsuzluk, Hesap Verebilirlik, Yönetişim, En Küçük Kareler Yöntemi

INTRODUCTION

Corruption is a historically rooted concept that is closely associated with the existential problems of the state and shaped by the abuse of public power for private interests. (Brooks, 1909: 1) also emphasized the prevalence of this phenomenon, noting that “in the entire vocabulary of politics, no term is used more frequently than corruption.” There is no universally accepted theoretical model or single definition of corruption; however, the most common definition frames it as the misuse of public power for private gain (Tanzi, 1998: 8; Treisman, 2000: 402). Corruption has well-documented negative effects, including undermining economic welfare and growth, inefficient use of public resources, increased waste in public spending, deepening income inequality

and unjust wealth distribution, and the spread of bureaucratic favoritism and political patronage (Keneck-Massil et al., 2021; Kyriacou, 2023; Saha and Ali, 2017). These adverse effects are particularly pronounced in developing economies.

Ensuring transparency in public finance emerges as a crucial mechanism in the fight against corruption. Budget transparency refers to the provision of public access to timely, comprehensive, and understandable information on government fiscal activities. Transparent budgeting processes are widely recognized as a key component of public accountability, serving as a powerful deterrent against corrupt practices. By enabling citizens and oversight bodies to monitor how public resources are allocated and spent, fiscal transparency is believed to limit opportunities for misuse while also contributing to more efficient and equitable resource distribution. Although the link between budget transparency and corruption has attracted significant academic interest, focusing solely on this bilateral relationship may overlook the broader institutional and societal dynamics that influence its effectiveness.

The impact of transparency on reducing corruption is not uniform; rather, it is shaped by the surrounding governance context. Democratic institutions, educational attainment, political stability, and the level of institutionalization all play critical roles in determining how well transparency functions as an anti-corruption tool (Alt and Lassen, 2003; Benito and Bastida, 2009; Hollyer et al., 2011; Carlitz, 2013; Cimpoeu and Cimpoeu, 2015; Eroğlu et al., 2023). In settings where mechanisms of democratic accountability are weak, merely providing access to fiscal information may not be sufficient to deter corrupt behavior. On the other hand, higher levels of education enhance the public's ability to interpret and act on budgetary data, increasing the functional value of transparency initiatives. Similarly, a peaceful and stable political environment supports the sustainability of oversight mechanisms, while countries with well-established institutions tend to have more effective corruption control systems.

Given these conditions, budget transparency should be viewed not as a standalone solution but as part of a broader governance framework. To fully understand its role in reducing corruption, it must be analyzed alongside complementary variables such as democracy, education, peace, and institutional strength. This more holistic perspective allows for a deeper

exploration of how these dimensions interact to enable -or hinder- the success of transparency-driven reforms.

Empirical studies increasingly support this multidimensional view, finding that countries with higher levels of budget transparency generally experience lower levels of perceived corruption and stronger governance outcomes (Vadlamannati and Cooray, 2017; Brusca et al., 2018; Chen and Ganapati, 2023; Crepez and Arıkan, 2024). These findings reinforce the idea that transparency, while necessary, is most effective when embedded in supportive institutional and societal structures. Therefore, anti-corruption strategies should prioritize not only technical reforms but also the broader democratic and social conditions that allow transparency to function as intended.

However, considering this relationship solely as a linear effect limits the scope of existing theoretical and empirical approaches. Indeed, while a large portion of previous studies have relied on panel data analysis to test the relationship between budget transparency and corruption (Cimpoeru and Cimpoeru, 2015; Öge, 2016; Vadlamannati and Cooray, 2017), cross-sectional analyses that evaluate this relationship in conjunction with structural conditions during a specific period have found relatively limited space in the literature. This makes it difficult to understand how the relationship in question is shaped by time-independent structural and institutional contexts. Furthermore, the interactions between budget transparency and other governance indicators such as education level, quality of democratic institutions, and social peace have not yet been sufficiently addressed in a systematic manner. However, recent studies show that the impact of transparency practices is intertwined with such institutional and social contexts and needs to be assessed beyond individual analyses. While the potential of budget transparency to reduce corruption is widely accepted, examining governance-related factors such as education, democracy, and peace together is necessary to clarify this effect. In this context, this study conducts a cross-sectional analysis using 2021 data from 115 countries and aims to fill this gap in the literature. Thus, the study aims to provide more comprehensive and up-to-date empirical evidence for policy interventions targeting fiscal transparency and accountability by focusing not only on budget transparency but also on the institutional factors that condition its impact.

The study is structured as follows. The second part lays the theoretical foundations by discussing the basic concepts of corruption and budget transparency and formulating central research questions and hypotheses. The third part presents a comprehensive review of the existing literature on the subject. The fourth part explains the data set and methodological design of the study, which is based on cross-sectional data from 115 countries in 2021. Finally, the findings are discussed, and policy recommendations are presented. This study is expected to contribute to the literature on the corruption-transparency relationship and provide valuable insights for designing policies that promote greater fiscal transparency in public finance.

1. A THEORETICAL PERSPECTIVE ON THE CONCEPTS OF CORRUPTION AND BUDGET TRANSPARENCY

Corruption is widely acknowledged as a pervasive and systemic issue that undermines the functioning of democratic governance, economic stability, and institutional trust. It lies at the core of numerous structural challenges, including the misuse of public resources, the erosion of trust in democratic institutions, and the deepening of economic inequalities. Defined as the abuse of entrusted public power for private gain (Benito et al., 2015: 192), corruption manifests in multiple forms such as bribery, embezzlement, and favoritism in public procurement. As Tanzi (1998: 564) illustrates, corruption is a concealed yet palpable phenomenon—akin to a blind person describing an elephant—difficult to detect due to its covert nature. Jain (2001: 73) identifies three foundational conditions for corruption: discretionary authority, economic rents, and weak judicial systems. These conditions create an environment in which corrupt behavior is incentivized and remains insufficiently sanctioned.

Theoretical contributions have further categorized corruption into various forms, including bureaucratic versus political, coercive versus collusive, and centralized versus decentralized, among others (Tanzi, 1998: 565). Structural problems such as information asymmetries and lack of transparency play a central role in enabling these behaviors, as emphasized by Lotito et al. (2020: 268). Against this backdrop, budget transparency emerges as a critical tool for addressing the root causes of corruption.

Budget transparency refers to the public disclosure of comprehensive, accurate, timely, and accessible information regarding government budgets. It

enables citizens, civil society organizations, and oversight institutions to monitor how public funds are collected, allocated, and spent. This, in turn, enhances accountability and reduces opportunities for abuse (Kopits and Craig, 1998; Vian, 2020; Farazmand et al., 2022; O'Regan et al., 2022). The International Monetary Fund (IMF, 2018: 1) defines fiscal transparency as openness in policy intentions, public accounts, fiscal projections, and institutional arrangements. Crucially, transparency operates not only as a channel for information dissemination but also as a behavioral control mechanism on public officials.

Within this framework, budget transparency is considered one of the foundational principles of sound public financial management. It not only improves governance quality but also functions as a strategic mechanism for deterring corruption. The Open Budget Index (OBI), which captures the availability and quality of budget information, is particularly relevant in this context. As Cuadrado-Ballesteros and Bisogno (2022: 220) demonstrate, higher OBI scores are positively correlated with governance quality and inversely associated with corruption levels. Chen and Neshkova (2020: 240) likewise find that financial transparency instruments such as audit reports, year-end reports, and citizen budgets enhance institutional trust and reduce perceived corruption by empowering citizens to hold governments accountable.

In developing a more comprehensive framework, other institutional and governance indicators must also be considered alongside budget transparency. The Education Index (EDU) contributes significantly to anti-corruption efforts by enhancing civic engagement and oversight capacities. Hue and Tung-Wen Sun (2022: 6–7) argue that education improves public decision-making participation, while Maria et al. (2021: 8) find that higher education levels correlate with lower perceptions of corruption. In fact, educated individuals are more responsive to corruption and more likely to benefit from e-transparency initiatives (Lee et al., 2018: 12). This aligns with Lindstedt and Naurin's (2010: 309–310) assertion that transparency's effectiveness is conditional on contextual elements such as civic awareness and media freedom.

The Global Peace Index (GPI) reflects the degree of social stability and institutional order. In low-conflict environments, both the cost and detectability of corruption are heightened, thereby reducing its prevalence. Peace, thus, serves as a foundational precondition for effective governance and accountability structures.

The Democracy Index (DEMOC), comprising indicators such as political pluralism, rule of law, freedom of expression, and electoral integrity, is another key factor. Besley and Prat (2006: 723) and Persson et al. (2000: 1126) find that democratic quality reduces information asymmetries and strengthens electoral oversight, thus constraining the scope for corrupt practices.

Empirically, this study tests the relationship between corruption and budget transparency within a broader governance context by employing the Corruption Perceptions Index (CORRUP) as the dependent variable. The explanatory variables include the Open Budget Index (OBI), Education Index (EDU), Global Peace Index (GPI), and Democracy Index (DEMOC), each representing institutional and governance-related constructs that inhibit corruption. The integration of these indicators reflects the multifaceted and interdependent nature of anti-corruption mechanisms.

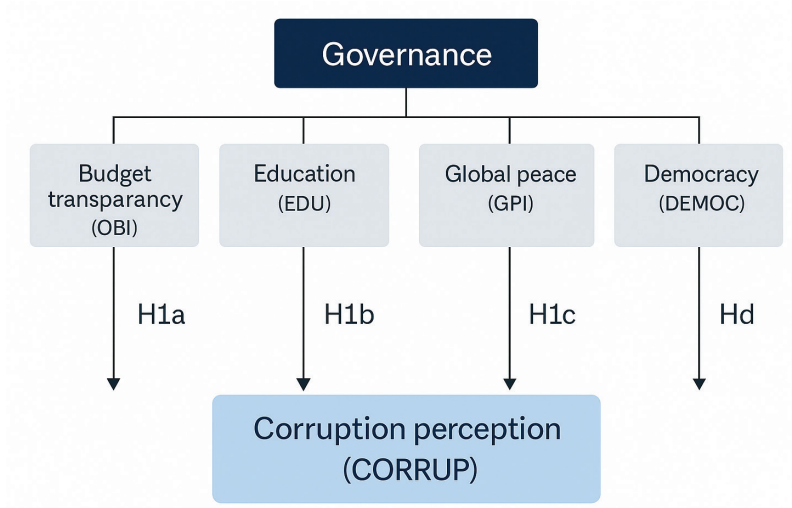
Extant empirical research substantiates this theoretical model. Benito et al. (2015) and De Simone et al. (2017) identify a robust negative association between budget transparency and perceived corruption. Lindstedt and Naurin (2010: 3) emphasize that this effect is context-dependent, highlighting the roles of media freedom and civic education. Similarly, Chen and Neshkova (2020: 229) underscore the necessity of enforcement and institutional responsiveness for transparency to translate into accountability. Cuadrado-Ballesteros and Bisogno (2022: 215) stress the role of participatory governance in enhancing the effectiveness of transparency reforms.

In this context, media freedom and information and communication technologies (ICTs) further amplify the power of transparency. Brunetti and Weder (2003: 1804) and Besley and Prat (2006) demonstrate how independent media reduce corruption by enhancing public access to government-related information and increasing the likelihood of detection. Vaidya (2005) notes that oversight institutions and the media operate synergistically—while media disseminate information, formal institutions enforce accountability. Additionally, e-transparency initiatives, as discussed by Bertot et al. (2010: 265) and Olarewaju et al. (2021: 3), facilitate real-time monitoring of public spending and empower citizens and journalists alike. Despite these promising insights, several studies caution against viewing transparency as a panacea. Lindstedt and Naurin (2010), Chen and Neshkova (2020), Cuadrado-Ballesteros and Bisogno (2022), and Bauhr and Grimes (2017) all stress the

importance of institutional capacity and political will. Bauhr and Grimes (2017: 432) and Fox (2007: 663) further argue that in authoritarian or hybrid regimes, transparency reforms may serve symbolic rather than substantive purposes. In such contexts, technocratic tools like information disclosure may lack the institutional ecosystem necessary for genuine accountability. Thus, while transparency remains a cornerstone of good governance, its effectiveness is contingent upon broader structural and political transformations.

To operationalize the theoretical framework outlined above, this study proposes a conceptual model (Figure 1) that situates corruption perception (CORRUP) as the dependent variable influenced by four key governance-related constructs: budget transparency (OBI), education (EDU), global peace (GPI), and democracy (DEMOC). These variables are selected based on their theorized capacity to reduce the prevalence of corruption through various institutional, social, and political mechanisms. The model is grounded in the premise that corruption is not solely the result of poor transparency but is also shaped by broader systemic conditions that influence the effectiveness of anti-corruption efforts.

Figure 1: Conceptual Model



Accordingly, the following general hypothesis guides the empirical inquiry of this study:

H1: As budget transparency, education level, social peace, and democratic institutions improve, corruption perception decreases.

This overarching hypothesis is disaggregated into the following testable sub-hypotheses:

H1a: Budget transparency (OBI) negatively affects corruption perception.

H1b: Education level (EDU) negatively affects corruption perception.

H1c: Peace level (GPI) negatively affects corruption perception.

H1d: Democracy level (DEMOC) negatively affects corruption perception.

H1e: Democracy has a stronger effect on corruption than budget transparency.

These hypotheses aim to empirically verify the institutional and societal pathways identified in the theoretical model. By incorporating multiple governance indicators, the analysis seeks to move beyond a unidimensional perspective and explore the compounded and possibly synergistic effects of these variables on perceived corruption. The model thus reflects a more holistic understanding of governance, suggesting that the impact of budget transparency is conditional upon the presence and strength of complementary institutions such as education systems, democratic norms, and social stability.

2. LITERATURE REVIEW

The academic literature on the nexus between corruption and budget transparency reveals a complex, context-dependent relationship, with a growing consensus on transparency's role as a critical anti-corruption mechanism. Early scholarship grounded corruption in classical economic and institutional theory, defining it as the abuse of entrusted public power for private gain, often driven by bureaucratic inefficiencies, discretionary authority, and rent-seeking behavior (Tanzi, 1998: 564; Jain, 2001: 73). Tanzi (1998: 564) offers a typology of corruption -petty versus grand, bureaucratic versus political- while Jain (2001: 73) identifies key enablers such as discretionary power, economic rents, and weak judicial systems.

Recent studies, however, shift from economic determinism toward governance-oriented perspectives. These emphasize the role of institutional

quality, fiscal openness, media freedom, and civic participation in curbing systemic corruption (Bauhr and Grimes, 2017; Cuadrado-Ballesteros and Bisogno, 2022). Within this evolving paradigm, budget transparency has been reconceptualized not merely as an ethical imperative but as a strategic, enforceable mechanism for anti-corruption. This review synthesizes both theoretical and empirical contributions, highlighting transparency's potential as a governance-enhancing tool while identifying the analytical and methodological gaps that this study addresses via a cross-sectional analysis of multidimensional governance factors.

Empirical research -predominantly based on panel data- consistently demonstrates a negative correlation between fiscal transparency and corruption. Kaufmann and Bellver (2005) report that transparency correlates with better corruption control across 194 countries. Similarly, Hameed (2005) constructs a fiscal transparency index, showing that higher transparency is associated with lower corruption levels. Empirical findings in the literature consistently demonstrate the effectiveness of fiscal transparency in reducing corruption. Benito et al. (2015) and De Simone et al. (2017) report a strong negative correlation between the Open Budget Index (OBI) and the Corruption Perceptions Index (CPI), indicating that greater transparency in budgeting processes tends to coincide with lower levels of perceived corruption. Supporting this, Chen and Neshkova (2018) highlight the importance of transparency during the budget execution and auditing phases. They point out that mechanisms such as Citizens' Budgets can play a key role in limiting corrupt practices by enhancing public access to financial information.

Practical examples further strengthen these conclusions. The International Budget Partnership (2018), for instance, documents cases in Kyrgyzstan and Georgia where improvements in OBI scores were followed by noticeable declines in perceived corruption, illustrating the tangible impact of enhanced fiscal openness. Additional research points to institutional features that support this effect. Vadlamannati and Cooray (2017) emphasize the enabling role of freedom of information laws, while Brusca et al. (2018) underline the critical oversight function of Supreme Audit Institutions (SAIs). Moreover, Cuadrado-Ballesteros and Bisogno (2022) show that higher OBI scores are associated with increased levels of institutional trust, further confirming transparency's contribution to stronger governance.

At the micro level, Reinikka and Svensson's (2004) fieldwork in Uganda sheds light on the consequences of weak transparency. Their study reveals significant leakages in education sector funding, directly linked to the absence of effective fiscal oversight mechanisms. This example underscores how the lack of transparency can translate into concrete losses in public service delivery, particularly in vulnerable sectors.

Theoretical models consistently emphasize that transparency's effectiveness depends on enabling conditions. Bauhr and Grimes (2017) propose the "conditional transparency" model, which asserts that transparency must be accompanied by civic education, media independence, and participatory democracy to produce anti-corruption outcomes. Lindstedt and Naurin (2010) similarly argue that transparency's success relies on a well-functioning accountability ecosystem. Cucciniello et al. (2017), through a systematic review of 1991–2015 studies, confirm transparency's normative value, but caution that its impact is mediated by institutional context. In hybrid or authoritarian regimes, transparency measures often serve symbolic purposes, providing legitimacy rather than accountability (Fox, 2007; Bauhr and Grimes, 2017).

Beyond transparency alone, structural, social, and political factors significantly condition anti-corruption capacity. The Education Index (EDU) enhances citizens' cognitive and participatory capacities to hold public officials accountable. Educated societies are more resilient to corruption and more capable of using e-transparency platforms (Bertot et al., 2010; Grönlund, 2010), reinforcing Lindstedt and Naurin's (2010) emphasis on civic awareness. The Global Peace Index (GPI) reflects social order and institutional predictability—conditions that increase the cost of engaging in corrupt behavior (Prijaković, 2022). The Democracy Index (DEMOC), which captures rule of law, pluralism, and political rights, is crucial for limiting rent-seeking. Besley and Prat (2006) and Persson et al. (2000) show that democratic institutions reduce information asymmetries, thereby strengthening electoral oversight. Supporting this, Lederman et al. (2005), Tavits (2007), and Ferraz and Finan (2010) demonstrate that stronger political institutions and transparent electoral systems lower incentives for corruption.

Emerging research also introduces novel dimensions. Olarewaju et al. (2021) highlight the transformative potential of e-transparency platforms,

as seen in Brazil's Open Budget Transparency Portal, which has reportedly improved public trust (Prijaković, 2022). Participatory budgeting initiatives allow civil society to engage in fiscal decisions, enhancing both legitimacy and deterrence (Goetz and Jenkins, 2001). Grimmelikhuijsen and Meijer (2012) find that transparency improves monitoring, while Williams (2009) cautions that its direct impact on corruption may vary. Alt and Lassen (2003) offer a dissenting view, arguing that higher transparency may inadvertently expand bureaucratic scope, potentially creating new avenues for corruption—though this remains a minority position.

Despite the significant advances in the field, gaps remain. Cross-sectional studies, particularly those capturing specific temporal contexts, are scarce compared to longitudinal panel analyses (Cimpoeru and Cimpoeru, 2015; Öge, 2016). Moreover, the interaction between budget transparency and multidimensional governance indicators such as education, peace, and democracy has not been sufficiently examined across diverse institutional contexts (Cuadrado-Ballesteros and Bisogno, 2022). The scalability and integration of e-transparency tools within traditional accountability structures, especially in developing countries, also remain underexplored (Olaewaju et al., 2021).

Against this backdrop, this study advances the literature in several ways. First, it employs a cross-sectional design with data from 115 countries in 2021, offering a context-specific snapshot of how corruption perception relates to institutional and societal factors. Second, it integrates four governance indicators—budget transparency (OBI), education (EDU), global peace (GPI), and democracy (DEMOC)—into a single analytical framework, thereby situating transparency within a broader governance ecosystem. Third, by testing both direct and interactive effects, the study provides a nuanced account of how institutional settings shape the impact of transparency reforms. Finally, it addresses calls to examine the conditional effectiveness of transparency by assessing its relationship with structural enablers such as education and democracy. Through this multidimensional approach, the research reinforces theoretical claims while offering updated evidence to guide transparency-focused governance reforms, especially in developing and transitional contexts.

Table 1: Summary of Selected Empirical Studies on Corruption and Budget Transparency

Authors	Years	Results and Findings
Tanzi	1998	Tanzi points out that in an inefficient bureaucracy, regulations tend to be less transparent (reducing accountability) and authorizations tend to be made by specific individuals (reducing competition), both of which point to higher levels of corruption.
Alt-Lassen	2003	Alt and Lassen analyzed 45 US states and found that budget transparency is associated with a higher level of corruption, albeit not significantly. They interpreted this result as meaning that greater information disclosure may increase the size of government, which in turn may create more opportunities for corruption.
Reinikka-Svensson	2004	Reinikka and Svensson, in their micro-level study, examined a 1996 study conducted by the World Bank and the Ugandan government, which revealed that only a small percentage of funds released by the central government to support local schools with materials and equipment reached the schools. Regional officials diverted the remainder through leakage and corruption.
Hameed	2005	The study develops a financial transparency measure based on data from 57 countries. The author attempts to estimate the relationship between the financial transparency measure developed using the index created by Kaufmann & Mastruzzi (2003) and the corruption perception index data provided by the International Transparency Organization. The findings emphasize that, after controlling for geographical, economic, and demographic factors, higher fiscal transparency is positively associated with greater "corruption control."
Kaufmann-Bellver	2005	The authors present evidence of a statistically significant positive correlation between the transparency index, which was created using data from 188 countries worldwide, and the Kaufmann-Kraay (KK) Corruption Control Index. The findings are interpreted as confirming the hypothesis that the disclosure of financial information is positively associated with lower levels of corruption.
Lederman-Loayza & Soares	2005	This study uses a cross-country panel to examine the determinants of corruption, with a particular focus on political institutions that increase accountability. While the theoretical literature emphasizes the importance of political institutions in determining corruption, the empirical literature is relatively scarce. The findings confirm the role of political institutions in determining the prevalence of corruption. Additionally, democracies, parliamentary systems, political stability, and press freedom are associated with lower levels of corruption.
Ellis-Fender	2006	The study develops a simple and theoretical model of the relationship between corruption, output levels, and growth rates. In this model, corruption is endogenous and depends on deep economic parameters, including the degree of transparency of the financial system. In other words, the study finds that in economies with high levels of transparency, corruption decreases over time as a share of output.
Islam	2006	It has been found that greater transparency facilitates the observability of policymakers' actions by clarifying accountability, thereby limiting opportunistic behavior, increasing accountability, and reducing the scope of corruption.
Bastida-Benito	2007	In their study, Bastida and Benito conducted a correlation analysis using data from 41 countries for the year 2003. They concluded that the less corruption there is in a country, the higher the likelihood that budget reports will be transparent.

Tavits	2007	The study's main hypothesis is that when the responsibilities of political institutions are clearly defined, politicians are incentivized to pursue good policies and reduce corruption. The findings confirm that countries with institutions that enable responsibilities to be clearly and transparently defined have lower levels of corruption.
Kolstad ve Wiig	2009	The study concludes that transparency mechanisms are effective in reducing bureaucratic corruption, or in other words, transparency makes corruption activities riskier.
Williams	2009	The study focused on the causes and consequences of information published by governments. They concluded that the more information disclosed, the greater the improvement in the quality of bureaucracy, but that evidence of corruption was quite weak.
Ferraz-Finan	2010	This study, which aims to demonstrate that political institutions influence corruption levels, examines corruption audit reports of local governments in Brazil. Overall, the findings indicate that transparent election rules that enhance political accountability play a significant role in constraining politicians' corrupt behavior.
Lindstedt-Naurin	2010	This study reached a conclusion parallel to previous empirical studies arguing that transparency can reduce corruption, thereby confirming the widespread claim in this regard. However, transparency alone will not be sufficient in semi-democratic political systems with low levels of education and media freedom and lacking a free and fair electoral environment. At the same time, reforms necessary to increase the capacity for transparency must accompany such efforts.
Grimmelikhuijsen-Meijer	2012	The study emphasizes that transparency enables the examination of the internal workings of public institutions, prevents bribery, ensures fair processes, and serves as a monitoring tool for external stakeholders.
Bauhr-Grimes	2013	The study examines the effects of transparency on social accountability. Transparency is a fundamental prerequisite for accountability in a broader sense and is therefore an indispensable element in reducing the prevalence of corruption practices. In other words, the study concludes that effective transparency can reduce corruption.
Kayalıdere-Mastar Özcan	2014	The study attempted to estimate the impact of budget transparency and economic freedoms on corruption. Ultimately, it was emphasized that transparency and economic freedoms, which could be determinants of corruption, are effective factors. It was found that improvements in both factors reduce corruption.
Cucciniello-Porumbescu & Grimmelikhuijsen	2017	The study systematically reviews research (literature) published between 1990 and 2015 that addresses transparency by governments or executive bodies. As a result, the positive effect of transparency in preventing corruption is widely accepted as one of the institutional causes of corruption over a 25-year period.
De simone-Gaeta& Mourão	2017	The study is based on a large-scale, country-level dataset spanning an 11-year period (2003–2012) across 116 countries and dynamic panel data estimates. The analysis provides new and robust empirical support for the claim that fiscal transparency is negatively related to corruption (i.e., as transparency levels increase, corruption levels decrease, indicating a positive effect).
Koçdemir-Yılmaz	2020	The study presents findings similar to those of previous empirical studies on this subject. Based on the Open Budget Index and Corruption Perceptions Index data for 94 countries, a positive and strong relationship between budget transparency and corruption was observed. In other words, it is suggested that policies aimed at increasing transparency will lead to a decrease in corruption.

Source: Author's compilation based on review of the literature.

3. METHODOLOGY

To examine the relationship between budget transparency and corruption, this study utilizes a cross-sectional data analysis methodology. The dataset comprises 115 countries for the year 2021. The dependent variable is the Corruption Perception Index (CPI), while the independent variables include the Open Budget Index (OBI), Education Index (EDU), Global Peace Index (GPI), and Democracy Index (DEMOC). These variables were selected based on both theoretical relevance and their empirical usage in prior studies examining institutional quality and corruption.

The ordinary least squares method used for regression analysis and model estimation is the most widely used and accepted method in the international literature. In addition, due to the nature of regression analysis, it reliably reveals the cause-effect relationship between dependent and independent variables with supporting tests. In addition, it is possible to reach a larger sample size for a certain period with the cross-sectional data technique.

The study also has some limitations. The data used is only from 2021 and does not include causality analyses based on time series data. In addition, variables such as institutional capacity, media freedom, and citizen education have not been directly included in the model. Future research would benefit from using mixed models that include such indicators to analyze cause-and-effect relationships in greater detail. The reason for choosing 2021 is that the effects of the Covid-19 pandemic are still limited. Because data always comes with a slightly delay. The year 2021 was chosen considering the increase in public expenditures in the following years and the changes that may occur in the variables included in the model.

3.1. Data

The Corruption Perceptions Index has been published annually since 1995 and is based on 13 different sets of indicators that combine expert and business perceptions of corruption in the public sector. Rather than directly observing the level of corruption, this index assesses the perceived level of risk.

OBI was launched in 2006 and evaluates the level of information disclosure, public participation, and oversight related to countries' central budgets worldwide. The index is based on a 145-question survey form that measures the level of transparency of eight key budget documents; 109

questions focus on budget information transparency, while the remaining 36 questions focus on public participation and the effectiveness of oversight institutions.

The Democracy Index, included in the second model of the study, has been compiled annually by the EIU since 2006 and evaluates countries' democratic structures by scoring 60 different indicators under five main categories. The index considers components such as the functioning of the government, political culture, and freedom of expression.

The Education Index is calculated as the weighted average of the average years of education (maximum 15 years) and expected years of education (maximum 18 years) indicators and ranges from 0 to 1. This index is a critical indicator of citizens' ability to participate in public processes.

The Global Peace Index is composed of 23 different indicators based on internal and external conflicts, security and safety conditions, and levels of militarization. Countries are ranked on a scale of 1 to 5, with lower scores indicating a more peaceful environment.

Table 2: Variables and Sources Used in the Study

Variable	Description	Resource
Dependent Variable		
CORRUP (Corruption Perception Index)	Measures countries' perceptions of corruption in the public sector. The index is scored on a scale of 0 (high perceived corruption) to 100 (low perceived corruption).	Transparency International
Independent Variables		
OBI (Open Budget Index)	Measures the level of budget transparency in approximately 125 countries. The index is scored on a scale of 0–100, with higher scores indicating greater transparency.	International Budget Partnership
EDU (Education Index)	Measures the level of education in countries based on the average and expected length of education, using a value between 0 and 1.	UNDP – Human Development Report
GPI (Global Peace Index)	It ranks the level of peace on a scale of 1 (most peaceful) to 5 (least peaceful) based on indicators such as internal/external conflicts, social security, and militarization.	Institute for Economics and Peace
DEMOC (Democracy Index)	It is an annual index that scores 167 countries on a scale of 0–10 based on indicators such as political participation, political culture, and government functioning.	Economist Intelligence Unit (EIU)

3.2. Models and Analysis

The empirical analysis was conducted using Ordinary Least Squares (OLS) regression. Two models were specified:

Model I: $CPI = f(OBI, EDU, GPI)$

Model II: $CPI = f(DEMOC, EDU, GPI)$

The aim is to compare the explanatory power of budget transparency (OBI) and democracy (DEMOC) in determining levels of perceived corruption. The robust standard errors method was applied to correct for potential heteroskedasticity in the residuals.

To assess multicollinearity among the independent variables, a Pearson correlation matrix was calculated. Although moderate correlations were observed (e.g., between DEMOC and EDU), all values remained below the conventional threshold ($r < 0.80$), indicating an acceptable level of multicollinearity. The analysis was carried out using Stata 14 statistical software. Results are interpreted with significance levels of 1%, 5%, and 10%, and corresponding t-values are reported for each coefficient estimate. The following section presents the empirical results and discusses the key findings in relation to the literature.

4. FINDINGS AND DISCUSSION

In the first model, budget transparency, education, and peace variables were all statistically significant. However, heteroskedasticity was detected during testing. To address this, robust standard errors were applied, ensuring consistent parameter estimates. Notably, the peace variable had a negative coefficient due to the inverse scoring of the GPI—where higher values indicate lower levels of peace. In contrast, other indices assign higher scores to better governance performance.

Table 3: Correlation Matrix of Variables

	Corrup	obi	edu	gpi	democ
corrup	1				
obi	0.5049	1			
edu	0.6543	0.5757	1		
gpi	-0.5767	-0.2590	-0.4315	1	
democ	0.7476	0.6025	0.5997	-0.5632	1

Budget transparency showed a statistically significant negative relationship with corruption ($\beta = -0.136$, $p < 0.05$), indicating that a one-point increase in OBI reduces perceived corruption by 0.136 points. This finding is consistent with prior studies (Kaufmann and Bellver, 2005; Benito et al., 2015; Cuadrado-Ballesteros and Bisogno, 2022), which affirm that transparency enhances accountability and limits discretionary misuse of public funds. Among all predictors, the GPI emerged as the strongest determinant of corruption ($\beta = -0.533$, $p < 0.01$), underscoring the critical role of institutional stability and peace. This aligns with Bauhr and Grimes' (2017: 448) theory of conditional transparency, which asserts that transparency is only effective in stable, democratic environments. In contrast, conflict-prone contexts undermine transparency mechanisms, rendering even well-designed anti-corruption tools ineffective (Kolstad and Wiig, 2009; Prijaković, 2022). Education also demonstrated a significant and consistent effect across both models. In the first model, the coefficient for the EDU index exceeded that of OBI, suggesting that civic competence enhances the effectiveness of transparency initiatives. This supports the findings of Bertot et al. (2010), Lindstedt and Naurin (2010), and Olarewaju et al. (2021), who emphasize that transparency requires an informed and engaged citizenry. Educated populations are more adept at interpreting complex budget data and utilizing tools such as e-transparency platforms, as seen in Brazil's Open Budget Transparency Portal (Prijaković, 2022). In low-education settings, the disclosure of budget documents may not translate into actual accountability due to comprehension gaps. Thus, education and transparency are mutually reinforcing governance tools.

In the second model, democracy was introduced in place of budget transparency. The Democracy Index showed a stronger and more significant coefficient ($\beta = -0.363$, $p < 0.01$) than OBI in the first model. This suggests that democracy may function not only as a direct constraint on corruption but also as a foundational enabler of transparency. This aligns with Persson et al. (2000), who argue that democratic accountability mechanisms reduce information asymmetries, and with Besley & Prat (2006), who highlight the importance of voter oversight. Democratic institutions -characterized by the rule of law, media independence, and political pluralism- create an environment in which transparency reforms can be effectively implemented (Fox, 2007; Kaufmann et al., 2010; Brusca et al., 2018).

Table 4: Model Estimation Results

Dependent Variable (CORRUP)	Model Estimate-I	Model Estimate-II
OBI	0.1363967** (2.12)	-
EDU	0.284667* (4.37)	0. 2135295* (3.80)
GPI	-0.5332376* (-3.58)	-0. 2783218* (-2.70)
DEMOC	-	0.3632872* (6.01)
Fixed	40.58099	21.09544
Adjusted R ²	0.5578	0.6393
Number of observations (country)	115	115

Notes

- I. The symbols ***, **, and * represent the significance levels of the variables at 10%, 5%, and 1%, respectively.
- II. The numbers in parentheses under the coefficients represent the “t-statistic” values.
- III. Econometric analyses were performed using the Stata 14 software package.
- IV. The first model presents the results re-estimated by considering the issue of heteroskedasticity.
- V. While the budget transparency variable is included in the first model, the democracy variable is included in the second model.
- VI. Both models were estimated and supported by tests for multicollinearity, heteroskedasticity, and normal distribution.

Comparative analysis of the two models reveals that democracy exerts a stronger influence on corruption reduction than fiscal transparency alone. However, this does not diminish the importance of transparency; rather, it suggests that democratic governance is a prerequisite for transparency’s effectiveness. In this context, the results lend strong support to the conditional transparency perspective (Lindstedt and Naurin, 2010; Bauhr and Grimes, 2017), which posits that transparency requires enabling political and institutional conditions to function as an anti-corruption mechanism.

Taken together, these findings validate the study’s theoretical framework and offer nuanced insights into the multidimensional drivers of corruption perception. Notably, democracy, peace, and education not only exert direct effects but also enhance the operational capacity of transparency

mechanisms. This underscores the importance of integrated, ecosystemic anti-corruption strategies that go beyond technocratic fixes and prioritize institutional development, civic empowerment, and conflict mitigation.

CONCLUSION AND POLICY IMPLICATIONS

The findings largely confirm the multidimensional structure predicted by the theoretical framework. The study reached similar results to the findings of Bastida-Benito (2007) and Lindstedt-Naurin (2010). In particular, the strong and statistically significant effect of the level of democracy on corruption shows that democratic institutions are not only a direct determinant but also a fundamental foundation supporting the effectiveness of transparency practices. Similarly, the level of education emerges as a factor that strengthens individuals' capacity to benefit from transparency mechanisms and hold those responsible accountable. In this context, education and transparency are two complementary building blocks. The impact of the peace environment highlights the importance of a variable that is often overlooked in the fight against corruption. The analysis results show that the effectiveness of all other reforms is reduced in countries with high levels of social conflict. Therefore, a peaceful and stable political and social environment is necessary for governance structures based on transparency and accountability to be effective.

In line with these findings, effective anti-corruption efforts require not only technical transparency reforms, but also support for the democratization process, strengthening of education policies, and establishment of social stability. For policymakers, this situation shows that increasing transparency in public finances alone is not sufficient; it can only be meaningful in the context of appropriate social and institutional frameworks.

In conclusion, even the most advanced budget transparency mechanisms will be ineffective in combating corruption in countries with low levels of education, limited democratic participation, and an unstable peace environment. Therefore, preventing corruption requires a comprehensive transformation process based not only on fiscal reforms but also on strengthening social capital, enhancing social cohesion, and rebuilding institutional legitimacy.

REFERENCES

- Aichholzer, G. and Rose, G. (2020). Experience with digital tools in different types of e-participation. *European E-democracy in practice*, 93-140.
- Alt, J. E. and Lassen, D. D. (2003). The Political Economy of Institutions and Corruption in American States. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), 341-365.
- Bastida, F. and Benito, B. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*, 85 (3), 667-716.
- Bauhr, M. and Grimes, M. (2017). Transparency to Curb Corruption? Concepts, Measures and Empirical Merit. *Crime, Law and Social Change*, 68, 431-458.
- Benito, B. and Bastida, F. (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.
- Benito, B., Guillamón, M. D. and Bastida, F. (2015). Determinants of Urban Political Corruption in Local Governments. *Crime, Law and Social Change*, 63, 191-210.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. and Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and social media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Besley, T. and Prat, A. (2006). Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability. *American Economic Review*, 96(3), 720-736.
- Brooks, R. C. (1909). The Nature of Political Corruption. *Political Science Quarterly*, 24 (1), 1-22.
- Brunetti, A. and Weder, B. (2003). A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7-8), 1801-1824.
- Brusca, I., Manes Rossi, F. and Aversano, N. (2018). Accountability and Transparency to Fight Against Corruption: An International Comparative Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(5), 486-504.
- Carlitz, R. (2013). Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*, 31, 49-67.
- Chen, C. and Ganapati, S. (2023). Do Transparency Mechanisms Reduce Government Corruption? A Meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 257-272.
- Chen, C. and Neshkova, M. I. (2020). The Effect of Fiscal Transparency on Corruption: A Panel Cross-country Analysis. *Public Administration*, 98(1), 226-243.
- Cimpoeru, M. V. and Cimpoeru, V. (2015). Budgetary Transparency—An Improving Factor for Corruption Control and Economic Performance. *Procedia Economics and Finance*, 27, 579-586.

- Crepaz, M. and Arikan, G. (2024). The Effects of Transparency Regulation on Political Trust and Perceived Corruption: Evidence from a Survey Experiment. *Regulation & Governance*, 18(3), 896-913.
- Cuadrado-Ballesteros, B. and Bisogno, M. (2022). Budget Transparency and Financial Sustainability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6), 210-234.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A. and Grimmeliikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- De Simone, E., Gaeta, G. L. and Mourão, P. R. (2017). The Impact of Fiscal Transparency on Corruption: An Empirical Analysis Based on Longitudinal Data. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 17(4), 1-17.
- Ellis, C. J. and Fender, J. (2006). Corruption and Transparency in a Growth Model. *International Tax and Public Finance*, 13, 115-149.
- Eroğlu, E., Aydemir, M., Tunç, G. ve Gerçek, A. (2023). An Analysis of the Relationship Between Municipalities and NGOs in Terms of Active Participation in Local Budgeting in Türkiye. *Sosyoekonomi*, 31(56), 171-190.
- Farazmand, A., De Simone, E., Gaeta, G. L. and Capasso, S. (2022). Corruption, Lack of Transparency and the Misuse of Public Funds in Times of Crisis: An introduction. *Public Organization Review*, 22(3), 497-503.
- Ferraz, C. and Finan, F. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.
- Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- Goetz, A. M. and Jenkins, R. (2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383.
- Grimmeliikhuijsen, S. G. and Meijer, A. J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157.
- Grimes, M. & Wängnerud, L. (2012). Good government in Mexico: The relevance of the gender perspective.
- Grönlund, Å. (2010). Using ICT to Combat Corruption. *Increasing Transparency & Fighting Corruption Through ICT*. Stockholm: Spider.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.

- Hameed, F. (2005). Fiscal Transparency and Economic Outcomes. IMF Working Paper, 05/225. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=888094
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P. and Vreeland, J. R. (2011). Democracy and Transparency. *The Journal of Politics*, 73(4), 1191-1205.
- Hue, T. H. H. and Tung-Wen Sun, M. (2022). Democratic Governance: Examining the Influence of Citizen Participation on Local Government Performance in Vietnam. *International Journal of Public Administration*, 45(1), 4-22.
- IMF (2018). Fiscal Transparency Handbook. International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484331859/9781484331859.xml>
- International Budget Partnership. (2018). Open Budget Survey Report 2017. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>.
- Islam, R. (2006). Does More Transparency Go Along with Better Governance?. *Economics & Politics*, 18(2), 121-167.
- Kaufmann, D. and Bellver, A. (2005). Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. World Bank Working Paper.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). Response to 'What do the worldwide governance indicators measure?'. *The European Journal of Development Research*, 22(1), 55-58.
- Kayalidere, G. ve Mastar Özcan, P. (2014). Bütçe Saydamlığı ve Ekonomik Özgürlüğün Yolsuzluk Üzerindeki Etkisi. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 28 (2), 219-234
- Keneck-Massil, J., Nomo-Beyala, C. and Owoundi, F. (2021). The Corruption and Income Inequality Puzzle: Does Political Power Distribution Matter?. *Economic Modelling*, 103, 1-32
- Koçdemir, M. ve Yılmaz, H. H. (2020). Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Saydamlığı ve Yolsuzluk İlişkisi: Açık Bütçe Endeksi ve Yolsuzluk Algılama Endeksi Üzerinden Bir Analiz, *Sayıştay Dergisi*, 33 (118), 71-99.
- Kolstad, I. and Wiig, A. (2009). Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-rich Countries?. *World Development*, 37(3), 521-532.
- Kopits, G. and Craig, J. (1998). Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper No. 158.
- Kyriacou, A. P. (2023). Clientelism and Fiscal Redistribution: Evidence Across Countries. *European Journal of Political Economy*, 76, 102234.
- Lederman, D., Loayza, N. V. and Soares, R. R. (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. *Economics & Politics*, 17(1), 1-35.

- Lee, K., Choi, S. O., Kim, J. & Jung, M. (2018). A Study on the factors affecting decrease in the government corruption and mediating effects of the development of ICT and E-Government—a cross-country analysis. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 4(3), 41.
- Lindstedt, C. and Naurin, D. (2010). Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322.
- Lotito, G., Migheli, M. and Ortona, G. (2020). Transparency, Asymmetric Information and Cooperation. *European Journal of Law and Economics*, 50, 267-294.
- Maria, N. S., Susilowati, I., Fathoni, S. and Mafruhah, I. (2021). The Effect of Education and Macroeconomic Variables on Corruption Index in G20 Member Countries. *Economies*, 9(1), 23.
- Olarewaju, T., Rufai, I. and Gallage, S. (2021). E- transparency and Government Budgetary Corruption: A Social Marketing and Transformation Case from Nigeria. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 87(3), 1-15.
- O'Regan, B., King, R. and Smith, D. (2022). Combining Accountability Forms: Transparency and Intelligent Accountability in a Public Service Organization. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(5), 1287-1315.
- Öge, K. (2016). Which Transparency Matters? Compliance with Anti-corruption Efforts in Extractive Industries. *Resources Policy*, 49, 41-50.
- Persson, T., Roland, G. and Tabellini, G. (2000). Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy*, 108(6), 1121-1161.
- Prijaković, S. (2022). Impacts of Budget Transparency on Economic and Political Outcomes: A Review of Empirical Evidence. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava: Časopis Za Teoriju i Praksu Javne Uprave*, 22(4), 633-665.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004). Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679-705.
- Saha, S. and Ali, M. S. B. (2017). Corruption and Economic Development: New Evidence From the Middle Eastern and North African Countries. *Economic Analysis and Policy*, 54, 83-95.
- Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Staff Papers*, 45(4), 559-594.
- Tavits, M. (2007). Clarity of Responsibility and Corruption. *American Journal of Political Science*, 51(1), 218-229.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457.

- Vian, T. (2020). Anti-corruption, Transparency and Accountability in Health: Concepts, Frameworks, and Approaches. *Global Health Action*, 13(1), 1-15.
- Vadlamannati, K. C. and Cooray, A. (2017). Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption. *The Journal of Development Studies*, 53(1), 116-137.
- Vaidya, S. (2005). Corruption in the Media's Gaze. *European Journal of Political Economy*, 21(3), 667-687.
- Williams, A. (2009). On the Release of Information by Governments: Causes and Consequences. *Journal of Development Economics*, 89(1), 124-138.

BÜTÇE ŞEFFAFLIĞI VE YOLSUZLUK: ULUSÖTESİ YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDEN AMPİRİK KANITLAR

Erdal EROĞLU

Hikmet Dersim YILDIZ

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Kamu gücünün, gücü elinde bulunduranlar tarafından özel çıkar ve kazanımlar doğrultusunda suistimal edilmesi olarak tanımlanan yolsuzluk, küresel düzeyde yaygın ve olumsuz etkileri olan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu olgunun önlenmesinde en etkili mekanizmalardan biri kamu kesiminde gerçekleştirilen tüm fiil ve işlemlerin açıklık ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde yürütülmesini sağlamaktır. Vergileriyle mali egemenliği elinde bulunduran vatandaşlar, fonladıkları kamu bütçesinin şeffaf bir şekilde yönetilmesini talep etmektedirler. Dolayısıyla bütçe saydamlığı, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve güvenilirlik unsurlarını güçlendiren bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın temel varsayımı, bütçe şeffaflığı ile yolsuzluk arasındaki ilişkinin tek başına yeterli bir açıklama sunmadığı; bu ilişkinin etkililiğinin, içinde bulunduğu kurumsal ve toplumsal bağlama göre değişkenlik gösterebileceğidir.

Çalışma, 2021 yılına ait 115 ülkeyi kapsayan yatay-kesit verilerini kullanmakta ve yolsuzluk algısını açıklayan dört temel değişkeni analiz etmektedir: Açık Bütçe Endeksi (OBI), Eğitim Endeksi (EDU), Küresel Barış Endeksi (GPI) ve Demokrasi Endeksi (DEMOC). Bu dört değişken, hem birbirinden bağımsız etki alanlarına sahip olmaları hem de şeffaflık mekanizmalarının işlevselliğini doğrudan etkileyen yapısal nitelikler taşımaları açısından birlikte değerlendirilmiştir. Ampirik analizde iki ayrı model geliştirilmiştir. Birinci modelde OBI, EDU ve GPI değişkenleri yer almakta; ikinci modelde ise OBI'nin yerine DEMOC değişkeni dahil edilerek karşılaştırmalı bir çerçeve oluşturulmaktadır.

Birinci modelin sonuçları, bütçe şeffaflığı, eğitim düzeyi ve toplumsal barış ortamının yolsuzluk algısını azaltmada anlamlı etkiler yarattığını göstermektedir. Ancak bu modelde en güçlü etkiye sahip değişkenin Küresel Barış Endeksi olduğu gözlemlenmiştir. Bu bulgu, çatışmasız ve istikrarlı bir sosyal/siyasal ortamın, kurumların etkin işlemlerini kolaylaştırdığını ve böylece yolsuzlukla mücadele kapasitelerini artırdığını ortaya koymaktadır. Barış ortamı, şeffaflık ve denetim gibi araçların etkili biçimde işlemesi için elverişli bir

zemin yaratmaktadır. Eğitim düzeyinin de güçlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir etki yaratması, yurttaşlık kapasitesinin şeffaflık araçlarının işlevselliğinde ne denli belirleyici olduğunu ortaya koymaktadır. Yüksek eğitim düzeyi, kamu bütçesi gibi teknik belgelerin anlaşılabilirliğini artırmakta, vatandaşların kamusal süreçlere katılımını kolaylaştırmakta ve kamu yönetimini denetleyebilme kapasitesini güçlendirmektedir.

İkinci modelde ise demokrasi düzeyi bağımsız değişken olarak dahil edilmiş ve bu değişkenin, yolsuzluğu azaltma açısından bütçe şeffaflığına kıyasla daha yüksek bir etki gücüne sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu durum, demokratik kurumların yalnızca yolsuzluğu doğrudan sınırlamakla kalmayıp, aynı zamanda şeffaflık gibi araçların işlevselliğini mümkün kılan temel bir altyapı sunduğunu göstermektedir. Demokratik toplumlarda şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım mekanizmalarının birlikte çalışması, yolsuzlukla mücadelede çok daha etkili sonuçlar doğurabilmektedir. Çalışmanın özgün katkısı, yolsuzluk algısını yalnızca şeffaflık temelli bir yaklaşımla açıklamakla yetinmeyip, bu ilişkiyi yönetişimin farklı boyutlarıyla birlikte analiz eden bütüncül bir model sunmasıdır. Ayrıca, çoğu çalışmanın panel veri kullandığı bu alanda, kesitsel bir analiz yapılarak belirli bir zamansal bağlamda karşılaştırmalı değerlendirme yapılması, mevcut literatüre farklı bir perspektif kazandırmaktadır. Çalışma, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukla mücadelede sıklıkla başvurulmuş bütçe şeffaflığı uygulamalarının, ancak demokrasi, eğitim ve barış gibi kurumsal destek yapılarıyla birlikte etkili olabileceğini vurgulamaktadır.

Sonuç olarak, bu araştırma yolsuzlukla mücadelenin yalnızca teknik reformlarla değil, demokratikleşme süreçleriyle, eğitime yapılan yatırımlarla ve toplumsal barışın tesis edilmesiyle birlikte yürütülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Politik karar alıcılar için bu çalışma, şeffaflık politikalarının etkili sonuçlar doğurabilmesi adına eş zamanlı olarak demokratik kurumların, yurttaşlık kapasitesinin ve kurumsal istikrarın da güçlendirilmesi gerektiğini önermektedir. Bu üç unsurun birlikte ele alınması, yalnızca yolsuzluğu sınırlamakla kalmayacak, aynı zamanda yönetim kalitesini ve toplumsal güveni artırarak daha kapsayıcı ve adil kamu yönetimi pratiklerinin yaygınlaşmasına katkı sağlayacaktır.



KAMU MALİYESİNDE YEŞİL DÖNÜŞÜM: YEŞİL BÜTÇE ETİKETLEME UYGULAMALARI VE TÜRKİYE'YE YÖNELİK POLİTİKA ÖNERİLERİ

GREEN TRANSFORMATION IN PUBLIC FINANCE: GREEN BUDGET TAGGING PRACTICES AND POLICY RECOMMENDATIONS FOR TÜRKİYE

Hakan ÖZDEMİR¹

ÖZ

Bu çalışma, kamu mali yönetiminde çevresel sürdürülebilirliği sağlamaya yönelik yenilikçi bir araç olan Yeşil Bütçe Etiketleme (YBE) sistemini kavramsal ve uygulamalı açıdan ele alarak, Türkiye için politika önerileri geliştirmeyi amaçlamaktadır. Paris İklim Anlaşması sonrasında önem kazanan YBE uygulamaları, kamu harcamalarının çevresel etkilerini izlemeye ve bütçe kararlarını iklim hedefleriyle uyumlu hale getirmeye olanak tanımaktadır. Çalışmada, Fransa, İtalya, Endonezya ve Portekiz gibi ülkelerdeki iyi uygulama örnekleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir; Türkiye bağlamında ise mevcut durum, literatüre dayalı tematik bir SWOT analiziyle değerlendirilmiştir. Analiz sonucunda, Türkiye'de merkezi bütçeleme süreçlerinin kurumsallaşmış olduğu, ancak YBE uygulamaları açısından sınıflandırma sistemi, kurumsal koordinasyon ve yasal çerçeve gibi alanlarda gelişim ihtiyacı bulunduğu gözlemlenmiştir. Bu çerçevede, çalışmada Türkiye'nin yeşil dönüşüm hedeflerini destekleyecek kurumsal ve teknik düzeyde önerilere yer verilmiştir.

1- Dr., Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişi, Yükseköğretim Denetleme Kurulu, hakan.ozdemir@yok.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2740-3737

Gönderim Tarihi/Submitted: 22.05.2025

Revizyon Talebi/Revision Requested: 14.06.2025

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 07.07.2025

Kabul Tarihi/Accepted: 08.07.2025

Atıf/To Cite: Özdemir, H. (2025). Kamu Maliyesinde Yeşil Dönüşüm: Yeşil Bütçe Etiketleme Uygulamaları ve Türkiye'ye Yönelik Politika Önerileri. Sayıştay Dergisi, 36(138): 545-573.

ABSTRACT

This study aims to examine the Green Budget Tagging (GBT) system -an innovative tool for promoting environmental sustainability in public financial management- from both conceptual and practical perspectives, and to develop policy recommendations for Türkiye. Following the Paris Agreement, GBT practices have gained significance by enabling governments to monitor the environmental impacts of public expenditures and align budgetary decisions with climate targets. The study conducts a comparative analysis of good practices in countries such as France, Italy, Indonesia, and Portugal, and evaluates Türkiye's current situation through a literature-based thematic SWOT analysis. The analysis suggests that while Türkiye has institutionalized centralized budgeting processes, there is a need for improvement in areas such as classification systems, institutional coordination, and the legal framework in order to implement GBT effectively. Accordingly, the study offers institutional and technical policy recommendations to support Türkiye's green transformation agenda.

Anahtar Kelimeler: Yeşil Bütçeleme, Yeşil Bütçe Etiketleme, Kamu Maliyesi, Çevresel Sürdürülebilirlik

Keywords: Green Budgeting, Green Budget Tagging, Public Finance, Environmental Sustainability

GİRİŞ

Son yıllarda, küresel ölçekte derinleşen iklim krizi ve çevresel sorunlar, politika yapıcıların dikkatini kamu finansmanının sürdürülebilirlik hedefleriyle uyumlu hale getirilmesine yöneltmiştir. Özellikle 2015 tarihli Paris İklim Anlaşması sonrasında ülkeler, sera gazı emisyonlarını azaltmak ve iklim değişikliğiyle mücadele etmek amacıyla belirli taahhütlerde bulunmuş ve bu doğrultuda ulusal katkı beyanlarını hazırlamıştır (Jin, 2025: 1-2).

Bu gelişmeler, kamu bütçelerinin çevresel etkilerinin değerlendirilmesini ve iklim hedefleriyle ne ölçüde örtüştüğünün izlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda öne çıkan yenilikçi araçlardan biri olan Yeşil Bütçe Etiketleme (YBE), kamu harcamalarının çevresel etkilerini belirleyerek bütçe süreçlerine entegre etmeyi amaçlayan bir politika mekanizmasıdır (OECD, 2021a: 26). YBE, bütçedeki her harcama kaleminin çevresel amaçlarla ilişkili olup olmadığını etiketlemek suretiyle şeffaflığı artırmakta, politika kararlarını yönlendirmekte ve iklim değişikliğiyle mücadelede mali sorumluluğun izlenmesini mümkün kılmaktadır (Pindiriri ve Kwaramba, 2024: 895).

YBE uygulamaları, yalnızca bütçeleme süreçlerine çevresel bir perspektif kazandırmakla kalmamakta, aynı zamanda iklim finansmanının

mobilizasyonuna da katkı sunmaktadır (Zhyber, 2022). Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu katkının sınırlı kaldığı, mevcut YBE sistemlerinin büyük ölçüde yetersiz iklim finansmanıya karşı karşıya olduğu görülmektedir (Mutlara vd., 2019: 19).

Uluslararası düzeyde, Avrupa Birliği'nde Fransa ve İtalya gibi ülkeler, "yeşil bütçe beyannamesi" yayımlayarak YBE'yi sistematik biçimde uygulayan öncüler arasında yer almaktadır (Kete, 2022: 103-109). Bu ülkelerdeki uygulamalar, kurumsal bağlılık ve güçlü raporlama mekanizmalarının önemini ortaya koymaktadır. Benzer şekilde, Endonezya ve Kırgızistan gibi gelişmekte olan ülkeler de YBE'yi kademeli yaklaşımlarla hayata geçirmiştir (WB, 2024: 1-6).

Ancak YBE'nin etkili biçimde uygulanabilmesi için çeşitli zorlukların aşılması gerekmektedir. Harcamaların çevresel etkilerinin doğru şekilde ölçülmesi, standardize edilmiş sınıflandırma sistemlerinin geliştirilmesi ve mevcut bütçe sistemleriyle uyumlu hale getirilmesi başlıca gereklilikler arasında yer almaktadır (Pizarro vd., 2021: 7). Özellikle COFOG (Classification of the Functions of Government) ve SEEA (System of Environmental-Economic Accounting) gibi mevcut sınıflandırmalarla entegrasyon sağlanamaması, uluslararası karşılaştırmalar ve raporlamada tutarlılık sorunlarına yol açmaktadır (OECD, 2021a: 35).

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, henüz resmi ve kurumsal bir YBE sisteminin bulunmadığı (yeşil bütçeleme yapılmadığından) görülmektedir. Ancak son yıllarda Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan politika belgelerinde (12. Kalkınma Planı başta olmak üzere) yeşil dönüşüm vurgusunun artması, YBE sistemine geçiş için önemli bir potansiyel taşıdığını göstermektedir. Türkiye'nin iklim hedeflerini destekleyecek bir mali yapı oluşturabilmesi için YBE'nin uygun biçimde tasarlanması ve bütçe süreçlerine entegre edilmesi kritik öneme sahiptir.

Bu çalışmanın amacı, uluslararası düzeyde YBE uygulamalarını analiz ederek, başarılı örneklerden hareketle Türkiye için uygulanabilir politika önerileri sunmaktır. Bu kapsamda, önce YBE'nin kavramsal temelleri ve uygulama yöntemleri ele alınmakta, ardından karşılaşılan zorluklar ve Türkiye için kurumsal politika önerileri tartışılmaktadır. Bu çalışmada, literatür taraması yöntemiyle çeşitli ülke uygulamaları incelenmiş ve Türkiye için öneriler geliştirilmiştir.

1. KURAMSAL ARKA PLAN VE YBE'NİN DOĞUŞU

Sürdürülebilir kalkınma, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılama kabiliyetinden ödün vermeden bugünün neslinin ihtiyaçlarını karşılayabilen kalkınma modeli olarak tanımlanmaktadır (Altınöz, 2015: 225). Kavramın kökenleri 1970'lerden itibaren artan çevre farkındalığına dayanmakta olup 1987'de yayınlanan Brundtland Raporu ile resmi bir tanım kazanmış ve 1992 Rio Zirvesi sonrasında uluslararası gündemde önemli bir yer edinmiştir (Dikmen, 2023: 544). Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, ekonomik büyüme hedeflerini sosyal gelişme ve çevrenin korunması ile dengede tutmayı amaçlar. Bu nedenle çevre, ekonomi ve toplum olmak üzere üç boyutun birbirleriyle etkileşim hâlinde olduğu bütüncül bir çerçeveye sunar. Özellikle iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik kaybı ve sosyal eşitsizlikler gibi küresel sorunlar karşısında sürdürülebilir kalkınma, uzun vadeli refahı sağlamak için temel bir prensip haline gelmiştir.

Kalkınma süreçlerinde devletin rolü, tarihsel ve kuramsal olarak farklı yaklaşımlarla ele alınmıştır. Neo-klasik iktisat geleneksel olarak piyasa mekanizmalarına öncelik verirken, kalkınmacı devlet yaklaşımı güçlü kurumsal kapasiteye ve özerkliğe sahip devletlerin ekonomik kalkınmayı başarıyla yönlendirebileceğini vurgulamaktadır (Oğuz, 2013: 108). Kalkınmacı devlet kavramı, Chalmers Johnson'un Japonya örneğine dayanarak yaptığı çalışmalardan itibaren literatürde yer bulmuş ve geç sanayileşen ülkelerde devletin doğrudan sanayileşme sürecini planlayıp teşvik eden bir aktör olabileceğini öne sürmüştür (Oğuz, 2013: 108). Bu bakış açısına göre piyasa güçlerinin tek başına sağlayamadığı yatırımlar ve yapısal dönüşümler, devletin stratejik müdahaleleriyle mümkün hale gelebilmektedir.

Küresel çevre sorunları genellikle piyasa mekanizmasının kendi kendine çözemediği dışsallıklar ile ilişkilidir. Dışsallık, ekonomik birimlerin faaliyetlerinin üçüncü taraflar üzerinde yarattığı ve fiyatlara yansımayan etkileri ifade eder. Özellikle negatif dışsallıklar, marjinal sosyal maliyetin marjinal özel maliyetten büyük olması durumunda ortaya çıkar ve en yaygın örneği çevre kirliliğidir (Kargı ve Yüksel, 2010: 190-191). Örneğin bir fabrikanın üretim sürecinde atmosfere saldıran kirlenitiler, toplum genelinde sağlık ve çevre maliyetlerine yol açarken, bu maliyetler firmanın hesaplarına dâhil edilmez. Bu tür çevresel dışsallıklar piyasa başarısızlığına neden olarak, kamusal düzenleme ve müdahaleleri gerekli kılar. Devletler çevresel dışsallıkları içselleştirmek amacıyla çeşitli kamu politikası

araçları kullanırlar. Başta Pigoucu vergiler olmak üzere çevre vergileri, karbon fiyatlandırma mekanizmaları, emisyon ticaret sistemleri ve sübvansiyonlar bu araçlara örnek gösterilebilir (Kargı ve Yüksel, 2010: 191-197). Böylece kirlüten öder ilkesi hayata geçirilerek çevre tahribatının azaltılması ve kaynakların daha verimli kullanılması hedeflenir. Son yıllarda iklim değişikliği gibi geniş ölçekli dışsallıklar karşısında ulusal ve uluslararası düzeyde daha güçlü politikalar geliştirilmekte; Paris Anlaşması gibi küresel çabalar, ülkelerin ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar çerçevesinde hareket etmesini öngörmektedir.

Bazı kalkınma ve çevre sorunları ulusal sınırları aştığı için küresel kamusal mallar perspektifinden ele alınmaları gerekir. Küresel kamusal mal, birden fazla ülkenin faydalandığı veya zararına maruz kaldığı, kullanımında rakiplik ve dışlanma özellikleri göstermeyen malları ifade eder. Bu malların karakteristiği, tek bir ülkenin tek başına yeterli düzeyde sunumunu veya korunmasını sağlayamamasıdır (Mutlu, 2006: 55). İklim sistemi bunun çarpıcı bir örneğidir. Bir ülkenin sera gazı emisyonları tüm dünyayı etkileyen iklim değişikliğine yol açarak sınır aşan bir dışsallık yaratır. Benzer şekilde okyanusların korunması, biyolojik çeşitliliğin sürdürülmesi veya küresel salgın hastalıkların önlenmesi, tüm insanlığa ortak fayda sağlayan küresel kamusal hizmetlerdir. Bu tür küresel ölçekli sorunların çözümü, uluslararası iş birliği ve kolektif eylem gerektirir. Özellikle çevre alanında, küresel ortak malların korunması için Birleşmiş Milletler başta olmak üzere çok taraflı mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu mekanizmalar, ozon tabakasının korunmasından iklim değişikliğiyle mücadeleye kadar geniş bir yelpazede ülkeleri ortak hedefler etrafında bir araya getirmektedir. Dolayısıyla sürdürülebilir kalkınma, yalnız ulusal düzeyde değil, küresel düzeyde de kamusal mal niteliğindeki çevre değerlerinin korunmasını ve gelecek nesillere aktarılmasını içerir.

Devlet bütçesi, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada, özellikle çevresel, sosyal ve ekonomik boyutların dengeli olarak yönetilmesinde stratejik bir politika aracıdır. Kamu maliyesi alanında yapılan çalışmalar, sürdürülebilir kalkınma süreçlerinin kamu harcamalarının yönlendirilmesiyle yakından ilişkili olduğunu göstermektedir. Akbey ve Uslu'nun (2021) ekonometrik analizi, kamu bütçesi harcamalarındaki artışların ekonomik kalkınmayı kısmen desteklediğini ortaya koyarken, sürdürülebilir kalkınma bağlamında bütçenin yönlendirici işlevine dikkat çekmektedir.

Ayrıca Şakar ve Aydın (2023), Türkiye'nin program bütçe sistemini Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA'lar) ile uyumlu olacak şekilde yapılandırmasının, ulusal SKA performansını iyileştirmenin yanı sıra bütçe sistemini de çevre ve kalkınma odaklı hale getireceğini vurgulamaktadır.

Bu çerçevede, Sayıştay Başkanlığı (2020) tarafından yayımlanan SKA hazırlık süreçlerinin değerlendirme raporunda, sürdürülebilir kalkınmaya geçişin devlet bütçesi üzerindeki düzenleyici ve yönlendirici rolüne dikkat çekilmektedir. Rapor, bütçenin ülke çıkarları, iklim politikaları ve kalkınma hedefleri bağlamında stratejik planlama ile kullanılmasının önemini ortaya koymaktadır.

Yeşil bütçeleme, kamu harcamalarının çevresel etkilerinin sistematik biçimde izlenmesi, sınıflandırılması ve değerlendirilmesini amaçlayan bütüncül bir mali yönetim yaklaşımıdır. Bu sistemde, çevresel hedeflerle ilişkili kamu harcamaları belirlenerek bütçe belgelerinde ayrı olarak raporlanır. Yeşil bütçe etiketlemesi ise bu sürecin teknik aracıdır; harcamaların yeşil, nötr veya çevreye zararlı etkilerine göre etiketlenmesiyle sınıflandırma sağlar. YBE uygulaması, geleneksel fonksiyonel bütçeleme yapısıyla eşgüdümlü çalışır ve program bütçe yapısında çevresel boyutu görünür kılar. Bu kapsamda, çevresel etki analizleriyle desteklenen sınıflandırmalar sayesinde bütçede iklim uyumu ve çevre dostu harcamaların takibi mümkün olur.

YBE kavramı, sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin hayata geçirilmesi ve Paris İklim Anlaşması'nın uygulanması sürecinde giderek önem kazanan bir araç haline gelmiştir. Ekonomik faaliyetlerin çevresel sürdürülebilirlik üzerindeki etkisinin artması, kamu kesiminin ekonomik kararlarının çevresel hedeflerle uyumlu şekilde yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda yalnızca kamu gelirleri ve harcamaları değil, tüm mali politika araçları çevresel sürdürülebilirlik perspektifiyle yeniden değerlendirilmelidir.

YBE, kamu bütçesindeki harcama ve gelir kalemlerinin çevresel sürdürülebilirlik hedefleriyle ne ölçüde uyumlu olduğunu belirlemek amacıyla yapılan sistematik bir etiketleme sürecidir. Bu mekanizma sayesinde, çevre dostu faaliyetlere yönelik kamu harcamaları şeffaf biçimde izlenebilmekte ve bütçe kararları iklim politikalarıyla bütüncül bir şekilde değerlendirilebilmektedir (OECD, 2021a).

Diğer yandan benzer bir uygulama olan iklim bütçeleme etiketlemesi (İBE) ise, kamu harcamaları içinde iklimle ilgili olanları tanımlama, ölçme ve izleme

süreci olarak tanımlanabilir. İBE, iklim değişikliği kaygılarını kaynak tahsisi ve bu kaynakların uygulanması süreçlerine entegre ederek planlama ve bütçeleme sürecine dâhil edilmesini sağlar. Her bir bütçe bileşeni, iklim hedeflerine olan etkisi bakımından değerlendirilerek “olumlu”, “zararlı” ya da “nötr” şeklinde etiketlenir. Etiketleme sürecinin başarısı, harcamaların yeterli ve güvenilir biçimde analiz edilip sınıflandırılmasına bağlıdır. Ayrıca bu süreç, uluslararası iklim finansmanı çekebilmek açısından da önemli bir araçtır (Fernandez vd., 2024: 6).

YBE ve İBE arasındaki temel fark, kapsam ve odak alanlarında ortaya çıkar. YBE, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerine yönelik tüm çevresel unsurlarını (örneğin; doğal kaynak yönetimi, hava-su-toprak kalitesi, biyolojik çeşitlilik gibi) kapsarken; İBE yalnızca iklim değişikliğiyle doğrudan ilgili harcamaları (örneğin; sera gazı azaltımı, iklim değişikliğine uyum gibi) odağına alır. Dolayısıyla İBE, YBE’nin altında daha dar kapsamlı, ancak daha teknik bir alt bileşen olarak değerlendirilebilir. YBE’nin temeli, iklim değişikliğiyle mücadelede kamu harcamalarının şeffaf biçimde izlenmesi ve çevresel etkilerinin analiz edilmesi gerekliliğine dayanmaktadır. Bu doğrultuda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerine çevresel hedefleri entegre edebilmeleri için çeşitli YBE araçları geliştirmiştir. Başlangıçta Asya ülkelerinde uygulanan iklim bütçeleme sistemleri, zamanla daha geniş çevresel boyutları kapsayan ve küresel ölçekte benimsenen YBE modellerine evrilmiştir (WB, 2024).

YBE uygulamaları, bütçe kalemlerinin çevresel etkilerinin sistematik biçimde izlenmesine olanak tanıyarak kamu harcamalarının iklim politikalarıyla uyumunu artırmakta ve bu sayede politika yapıcıların daha bilinçli kararlar almasına katkı sunmaktadır (Blazey ve Lelong, 2022: 157). Etkili bir YBE sistemi; COFOG, CEPA (Classification of Environmental Protection Activities) gibi mevcut çevresel ve mali sınıflandırma sistemleriyle uyumluluğun yanı sıra, bütçe döngüsü boyunca uygulama sürekliliği ve şeffaf raporlama altyapısını da gerektirmektedir (Pizarro vd., 2021: 15-16).

Bazı çalışmalarda YBE’nin yalnızca çevre stratejileri çerçevesinde değil, aynı zamanda mahalli yapılar üzerinden geliştirilmesinin daha etkili sonuçlar doğurduğu savunulmaktadır. Örneğin, Gorelick & Walmsley (2020), YBE’nin belediyeler gibi doğrudan bütçe sorumluluğu taşıyan aktörler tarafından sahiplenilmesinin uygulama başarısını artırdığını belirtmektedir.

YBE uygulamaları ilk olarak 1998 yılında OECD tarafından geliştirilen Rio işaretleyicileri aracılığıyla kurumsallaşmıştır. Bu sistem, biyolojik çeşitlilik, çölleşme, iklim değişikliği azaltımı ve adaptasyonu gibi çevresel alanlarda harcamaların istatistiksel olarak izlenmesini ve raporlanmasını mümkün kılmıştır (OECD, 2021a: 20). Başlangıçta proje bazlı olarak uygulanan bu sistemler, zaman içinde sektörler arası bütçe kalemlerine entegre edilerek daha kapsamlı hale getirilmiştir.

YBE, ülkelerin ulusal katkı beyanları kapsamındaki iklim taahhütlerini yerine getirmelerinde önemli bir izleme ve değerlendirme aracı işlevi görmektedir. Aynı zamanda, kamu harcamalarının çevresel etkilerini hem nicel hem de nitel biçimde analiz etme kapasitesi sayesinde, mali karar süreçlerinin çevresel sorumluluk ekseninde şekillenmesine olanak tanımaktadır (Fernandez vd., 2024: 8). Bu yönüyle YBE, yalnızca teknik bir sınıflandırma aracı değil, aynı zamanda kamu yönetiminde çevresel ve ekonomik hedefleri bütünleştiren bir reform yaklaşımıdır.

YBE'nin başarılı uygulanabilmesi için ise kurumlar arası iş birliği, güçlü yönetim yapısı ve yeterli teknik kapasite hayati önem taşımaktadır. Nitekim Fransa, İrlanda, Kuzey Makedonya ve Endonezya gibi ülkeler, YBE'yi kamu bütçe süreçlerine entegre ederek hem ulusal hem de uluslararası alanda önemli başarılar elde etmişlerdir (European Commission, 2023; OECD, 2021; UNDP, 2021). Bu deneyimler, YBE uygulamalarına henüz başlamamış ancak büyük potansiyele sahip ülkeler, özellikle de Türkiye için yol gösterici nitelik taşımaktadır.

2. YEŞİL BÜTÇE ETİKETLEME NASIL UYGULANIYOR? DÜNYADAKİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ VE KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR

YBE uygulamaları dünya genelinde giderek yaygınlaşmakta, ancak ülkeler bu süreci farklı kurumsal düzeylerde ve teknik altyapılarla yürütmektedir. Yapılan bir çalışmada, YBE uygulayan ülkelerin iklim finansmanı kaynaklarına daha fazla erişim sağladığı ortaya konulmaktadır; fakat bu kaynakların küresel emisyon azaltımı hedefleri açısından hâlâ yetersiz kaldığı da vurgulanmaktadır (Pindiriri ve Kwaramba, 2024: 895). Endonezya gibi ülkelerde ise YBE yalnızca merkezi yönetimde değil, yerel düzeyde de uygulanmakta; ancak yerel yönetimlerin sınırlı mali kapasitesi uygulama sürecini zorlaştırmaktadır (Mutiaro vd., 2020: 4).

YBE'nin uygulama biçimi ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olup, bu farklılıklar çoğunlukla ülkelerin kamu maliyesi sistemleri, kurumsal kapasitesi ve çevresel önceliklerine göre şekillenmektedir. Bu kapsamda, uygulamada öne çıkan ülkelerin deneyimlerinin incelenmesi, Türkiye için de yol gösterici nitelikte olabilecektir.

2.1. Dünyadaki Uygulama Örnekleri

YBE, birçok ülkede kamu maliyesi süreçlerine çevresel sürdürülebilirlik perspektifi kazandırmak amacıyla uygulanmaktadır. Ülkeler, kendi kurumsal yapıları ve bütçe sistemlerine göre farklı yöntemler benimsemektedir. Bazı ülkeler YBE'yi ileri düzeyde sistematik biçimde uygularken, bazıları hâlen pilot aşamasındadır. Uygulamalar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı teknik ve kurumsal yapıların etkisiyle çeşitlenmektedir. Bu bağlamda ilk olarak Avrupa Birliği ülkelerinde YBE uygulamalarına yer verilmektedir.

Avrupa Komisyonu tarafından 2023 yılında yapılan ankete göre, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yaklaşık üçte ikisi hâlihazırda bir yeşil bütçeleme uygulaması yürütmekte veya bu tür uygulamaları başlatmayı planlamaktadır. Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi ülkeler, 2021'den bu yana yeşil bütçeleme uygulamalarını hayata geçirmiştir. Yeşil bütçeleme uygulamaları, çevresel hedeflerin kapsamlı şekilde ele alınmasını ve olumsuz bütçe kalemlerinin de tanımlanmasını içermektedir (European Commission, 2023: 2).

Yeşil bütçelemenin uygulanma biçimi olarak en yaygın kullanılan yöntem, yeşil bütçe etiketlemesidir. Bu yöntemi kullanan ülkeler arasında Avusturya, Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve İsveç yer almaktadır. Etiketleme yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olup, kullanılan tanımlar, bütçe yapıları, ulusal çevre politikaları ve kurumsal kapasite bu farkları belirlemektedir (European Commission, 2023: 5).

Etiketleme sürecinde bazı ülkeler yalnızca olumlu harcama ve gelir kalemlerini değerlendirirken; bazıları aynı zamanda çevreye zararlı kalemleri de kapsamaktadır. Avusturya, Yunanistan, Finlandiya, Fransa, İrlanda ve İsveç gibi ülkeler, zararlı kalemleri de analiz etmeye başlamıştır. Ancak uygulama genellikle merkezi hükümet düzeyiyle sınırlıdır ve yerel yönetimler ile sosyal güvenlik kurumları gibi alt düzeylerde henüz yaygın değildir (European Commission, 2023: 6).

Yeşil bütçeleme süreci kapsamında, bazı ülkelerde kamu harcamalarının çevresel etkilerini değerlendirmeye yönelik olarak ön değerlendirmeye ve geriye dönük değerlendirmeye yönelik analiz yöntemlerinin kullanıldığı ve uygulamaların aktif biçimde yürütüldüğü bilinmektedir. 2023 tarihli Avrupa Komisyonu raporuna göre, ön değerlendirmeye yönelik analizlerin Danimarka, Finlandiya, Fransa, İrlanda, Hollanda ve İsveç'te; geriye dönük değerlendirmeye yönelik analizlerin ise Danimarka, Fransa ve İsveç'te yürütüldüğü anlaşılmaktadır (European Commission, 2023: 7).

Yeşil bütçeleme kapsamında elde edilen veriler çoğunlukla yıllık bütçe belgelerinde raporlanmaktadır. Fransa, İtalya, İrlanda ve Hollanda gibi ülkeler hem bütçe planlarında hem de uygulama raporlarında bu bilgileri sunmaktadır. Ancak bu bilgilerin parlamentodaki karar alma süreçlerine ne derece entegre edildiği her ülkede net değildir (European Commission, 2023: 9).

Avrupa Komisyonu, üye ülkelere teknik destek sağlayarak bu süreci kolaylaştırmakta ve rehberlik etmektedir. Komisyon'un Yeşil Bütçeleme Referans Çerçevesi (GBRF) adlı çerçevesi, ülkelerin kendi yeşil bütçeleme sistemlerini kurmalarına yardımcı olacak bir yol haritası sunmaktadır. Bu kapsamda 23 üye ülkeye teknik eğitimler verilmiş ve bu desteğin genişletilmesi planlanmaktadır (European Commission, 2023: 12).

Fransa, yeşil bütçeleme uygulamasında öncü ülkelerden biri olarak dikkat çekmektedir. Ülke, bütçe kalemlerini çevresel etkilerine göre "olumlu", "nötr" ve "olumsuz" şeklinde etiketlemektedir (DPENDR, 2024). Bu etiketleme sistemi sayesinde kamu harcamalarının çevre üzerindeki etkileri sistematik biçimde izlenebilmekte ve kamuoyuna şeffaf bir şekilde raporlanabilmektedir. Etiketleme süreci, harcamanın iklim değişikliğiyle mücadeleye, biyoçeşitliliğin korunmasına veya kirliliğin azaltılmasına katkı derecesine göre yapılmaktadır (Kete, 2022: 109). Değerlendirme sürecinde, altı ana çevresel hedefi kapsayan bir etki matrisi temel alınmıştır: (i) iklim değişikliğiyle mücadele, (ii) iklim değişikliğine uyum ve doğal afetlerin önlenmesi, (iii) su kaynaklarının yönetimi, (iv) döngüsel ekonomi, atık yönetimi ve teknolojik risklerin önlenmesi, (v) kirlilikle mücadele ve (vi) biyolojik çeşitliliğin korunması ile tarım, ormancılık ve diğer yeşil alanların korunması. Bu sistematik yaklaşım sayesinde Fransa, bütçe kalemlerinin çevresel etkilerini hem niteliksel hem de niceliksel olarak izleyebilmekte ve bütçe kararlarını çevresel hedeflerle daha güçlü bir biçimde ilişkilendirebilmektedir (WRI, 2024).

Fransa'da yeşil bütçeleme süreci çeşitli kurumlar arasında koordinasyon içerisinde yürütülmektedir. Genel Maliye Teftiş Kurulu (IGF) ve Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Genel Konseyi (CGEDD), süreci yürüten temel kurumlardır. Bu kurumlar tarafından geliştirilen "Sarı Kitap", bakanlıklar ve kamu kurumları için bir rehber niteliği taşımaktadır. Ayrıca 2018 yılında kurulan Yüksek İklim Konseyi (HCC), hükümete Paris İklim Anlaşması çerçevesinde bağımsız değerlendirmeler sunmakta ve çevre politikalarının tutarlılığını analiz etmektedir (Kete, 2022: 109-110).

2024 yılındaki faaliyeti gösteren 4. Yeşil Bütçe raporuna göre, €569,7 milyar toplam kamu harcaması içinde €39,7 milyar olumlu, €3,1 milyar karışık etkiye sahip ve €13,1 milyar olumsuz harcama tanımlanmıştır. Geriye kalan €425,5 milyar etki taşımayan; €88,2 milyar ise bilgi yetersizliğinden "etiketlenmemiş" olarak gerçekleşmiştir (PFP, 2025). Ayrıca "Yeşil Altyapı ve Hareketlilik" hedefi doğrultusunda elektrikli araç şarj istasyonlarına ve çevreci ulaşım araçlarına yönelik teşvikler sunulmuştur. Fransa, bu yönleriyle çevresel hedefleri bütçe sistemiyle entegre etme konusunda kapsamlı ve şeffaf bir uygulama örneği sergilemektedir (Kete, 2022: 110).

İtalya'da yeşil bütçeleme uygulaması, şeffaflığı artırmak ve kamu harcamalarının çevresel etkilerini izlemek amacıyla başlatılmıştır. 2009 tarihli "Muhasebe ve Kamu Maliyesi Yasası" ile hükümete yönelik çevre odaklı harcama raporu sunma yükümlülüğü getirilmiş ve bu rapor genel bütçenin bir parçası hâline gelmiştir. 2011 yılında ise parlamentonun talebiyle çevresel harcamaların istatistiklerinin daha düzenli tutulması zorunlu kılınmıştır (Kete, 2022: 111).

İtalya, Fransa ile "yeşil bütçe bildirimi" yayımlayan iki ülkeden biridir. Bu bildirimler, kamu harcamalarının çevresel etkilerini, yeşil politikaların bütçe içindeki yansımalarını ve bu politikaların bireyler ve şirketler üzerindeki etkilerini kapsamlı bir biçimde ortaya koymaktadır. Etiketleme yöntemi İtalya'da hem bütçe öncesi hem de bütçe sonrası aşamalarda uygulanmakta, bu sayede uygulama öncesi tahminlerle gerçekleştirmelerin karşılaştırılması mümkün olmaktadır (OECD, 2021b: 31).

İtalya'da "Ekobütçe" ve "Ekolojik Rapor" uygulamaları, yeşil bütçeleme sürecinin temel araçlarındandır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bu belgeler, her yıl parlamentoya sunulmakta ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır

(OECD, 2022: 32-33). Bütçe kalemlerinin çevresel amaçlarla ilişkisi CEPA-CReMA sınıflandırma sistemlerine göre analiz edilmekte ve “çevresel”, “kararsız” veya “çevre dışı” şeklinde yeniden sınıflandırılmaktadır. Ayrıca çevre dostu olmayan sübvansiyonlar da sektör bazında analiz edilerek kamuoyuna sunulmaktadır (Kete, 2022: 111).

İtalya, ulaşım, enerji ve tarım sektörlerinde çevre vergileri ve sübvansiyonlar aracılığıyla çevreci dönüşümü teşvik etmektedir. Vergi sisteminin çevresel amaçlarla uyumlaştırılması, fosil yakıt kullanımına yönelik teşviklerin azaltılması ve sınırlı doğal kaynaklara (örneğin su) yönelik sürdürülebilir vergilendirme uygulamaları bu dönüşümün temelini oluşturmaktadır (Orecchia, 2024: 51). Bölgesel düzeyde de uygulamalara rastlanmakta olup Sardinya bölgesi, 2019 yılından itibaren yeşil bütçeleme modelini kendi yerel bütçesine entegre etmiştir (Kete, 2022: 112).

Portekiz’de İklim Yasası (Law No. 98/2021) ile iklimsel etkilerin bütçe sürecine entegrasyonu konusunda önemli bir yasal zemin oluşturulmuştur. Bu yasa, bütçede iklim politikası amaçlı ödeneklerin özel bir hesapta birleştirilmesini ve makroekonomik tahmin modellerine iklim senaryolarının entegre edilmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, “İklim Eylemi Portalı” ve “Yeşil Gelir Vergisi” gibi uygulamalar da yasa kapsamında tanımlanmıştır (Marinheiro vd., 2024: 14-15).

Portekiz hâlihazırda YBE tekniğini tam olarak uygulamamakta, ancak Bütçe Genel Müdürlüğü’nün bütçe hazırlık talimatlarında kamu kurumlarının “iklim eylemi girişimlerini” belirtmeleri istenmektedir. Bu, yeşil etiketlemenin ön aşaması olarak değerlendirilmekte olup, ilgili harcamaların sistematik olarak izlenmesine yönelik farkındalık oluşturmayı amaçlamaktadır (Marinheiro vd., 2024: 16). Portekiz, 2021–2027 dönemini kapsayan “Sustentável 2030” programı kapsamında iklim eylemi ve sürdürülebilirlik için 3,1 milyar avroluk kaynak ayırarak bu alana verdiği önceliği açıkça ortaya koymaktadır. Her ne kadar doğrudan yeşil bütçe etiketlemesi uygulamasına ilişkin açık bir sistem sunulmamış olsa da, çevresel hedeflerin kamu harcamaları yoluyla desteklenmesi yönündeki bu güçlü mali yönelim, YBE yaklaşımına uygun bir stratejik çerçeve sunmaktadır (Portugal2030, 2025).

İrlanda’da yeşil bütçe etiketleme uygulaması, kamu harcamalarının çevresel etkilerini değerlendirmeye yönelik kapsamlı ve çok boyutlu bir yöntemle yürütülmektedir. Uygulama kapsamında her bir bütçe kalemi,

çevresel etki düzeyine göre beş farklı kategoriye ayrılmakta; doğrudan olumlu, dolaylı olumlu, nötr/değerlendirilmemiş, karma etkili ve potansiyel olarak olumsuz biçiminde etiketlenmektedir. Bu etiketleme, Paris Anlaşması hedefleri doğrultusunda belirlenen altı temel çevresel kriter esas alınarak yapılmaktadır: iklim değişikliğiyle mücadele, iklim değişikliğine uyum, su ve deniz kaynaklarının korunması, dögüsel ekonomi ve atık yönetimi, kirlilik önleme ve kontrol ile biyoçeşitlilik ve ekosistemlerin korunması. Etiketleme süreci, her bir bütçe kaleminin bu kriterlerle ne ölçüde örtüştüğünün kamu belgeleri ve raporları ışığında değerlendirilmesiyle gerçekleşmekte, kararlar olası karşıt senaryolarla karşılaştırmalı analizler sonucunda verilmektedir. Ayrıca, “adil geçiş” ilkesine uygun olarak, düşük karbonlu ekonomiye geçişte sosyal koruma, kaliteli istihdam ve eşitsizliklerin azaltılmasına katkı sağlayan harcamalar da niteliksel olarak analiz edilmektedir. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Faaliyetler Taksonomisi’ne dayanan bu yaklaşım, İrlanda’nın ulusal bütçe uygulamalarını uluslararası iyi uygulamalarla uyumlu hale getirmekte ve hükümetin harcama kararlarında çevresel etkiyi sistematik biçimde dikkate almasını teşvik etmektedir (DPENDR, 2023: 8-10).

Nepal’de uygulanan YBE modeli, esasen iklim bütçeleme etiketlemesi ekseninde geliştirilmiştir. Bu çerçevede, bütçe programları ve faaliyetleri, iklim değişikliğiyle ilgili 11 faaliyet alanına göre sınıflandırılmakta ve üç düzeyde etiketlenmektedir: yüksek düzeyde ilgili (>%60 bütçe oranı), ilgili (%20–60), nötr (<%20). Nepal’de bu etiketleme yaklaşımı, orta vadeli harcama çerçevesi kapsamında kurumsallaştırılmıştır. Uygulama, uygulayıcı bakanlıklar ile Maliye Bakanlığı arasında eşgüdüm hâlinde yürütülmekte ve yılda bir yayımlanan raporla sonuçları kamuoyuna sunulmaktadır. Nepal örneğinde, bu sınıflandırma için nicel eşiklere dayalı bir skala kullanılmaktadır (OECD, 2021a: 55)

Filipinler’de YBE süreci, Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı temelinde şekillendirilmiştir. Uygulama, yedi öncelikli politika alanına yönelik harcamaların izlenmesini sağlamaktadır: gıda güvenliği, su yeterliliği, ekosistem istikrarı, insan güvenliği, iklim duyarlı sanayi, sürdürülebilir enerji, bilgi ve kapasite geliştirme. Etiketleme sistemi, öncelikle bakanlıkların bütçe tekliflerini hazırlarken uygulanmakta, ardından Kongre süreci ve nihai onay aşamasında gözden geçirilerek güncellenmektedir. Etiketleme süreci ayrıca Bütçe Yönetimi Bakanlığı tarafından yayımlanan tipoloji ve rehber dokümanlara dayalı olarak yürütülmektedir (OECD, 2021a: 56). Filipinler’de uygulanan İklim Değişikliği

Harcama Etiketleme sistemi, YBE'ye benzer şekilde, iklim değişikliğine yönelik kamu harcamalarının kimliklendirilmesine, sınıflandırılmasına ve izlenmesine olanak tanıyan sistematik bir mekanizma oluşturmaktadır (NICCDIES, 2025).

Seyşeller, yeşil bütçeleme uygulamalarına geçiş sürecini, iklimle ilgili kamu harcamalarını tanımlamak, izlemek ve raporlamak amacıyla tasarlanan İBE sistemi üzerinden yürütmektedir. 2023 yılında IMF'nin desteğiyle başlatılan bu süreç, ulusal kalkınma stratejileri ve güncellenmiş ulusal katkı beyanları doğrultusunda geliştirilmiştir. İBE sistemi, yeşil bütçelemenin teknik bir aracı olarak kullanılarak kamu harcamalarının çevresel sürdürülebilirlik hedeflerine katkısını belirlemeyi amaçlamaktadır (Fernandez vd., 2024: 6-7). Etiketleme sistemi, program ve alt program düzeyinde harcamaları azaltım, adaptasyon ve iklimle ilişkili olmayan şeklinde sınıflandırmaktadır. İlk analizde 28 kamu kurumu kapsamında 49 programın iklimle ilgili olabileceği tespit edilmiştir. Etiketleme süreci, Rio işaretleyicileri metodolojisi temel alınarak yürütülmekte, sınıflandırma yapılırken "temel", "önemli" ve "etiksiz" gibi nitelikler kullanılmaktadır (Fernandez vd., 2024: 17).

İBE uygulaması için geliştirilen bu yapı, esasen YBE'nin bir alt biçimi olarak değerlendirilebilir. YBE geniş bir çevresel etki alanını (örneğin biyoçeşitlilik, su, hava, atık vb.) kapsarken, İBE yalnızca iklim değişikliğiyle ilgili harcamalara odaklanır. Bu yönüyle Seyşeller, YBE uygulamasına teknik ve kurumsal hazırlık sağlamak üzere İBE yöntemini ilk adım olarak benimsemiştir. Etiketleme sonuçlarının yıllık bütçeye eklenmesi planlanan İklim Bütçesi Beyanı ile kamuya duyurulması öngörülmektedir (Fernandez vd., 2024: 21-22). Seyşeller örneği, YBE'nin kurumsallaşması için önce sınırlı kapsama sahip, odaklı bir sistem olan İBE'nin devreye alınabileceğini ve bu sürecin yeşil bütçeleme kapasitesini kademeli olarak inşa etmekte etkili bir araç olduğunu göstermektedir.

Kırgızistan, 2024-2028 dönemi maliye politikası öncelikleri kapsamında yeşil bütçeleme reformlarını gündeme almış ve bu doğrultuda YBE sisteminin kurulmasını resmi politika hedefi olarak belirlemiştir. Haziran 2024'te Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan geçici rehberle birlikte, YBE'nin pilot uygulamaları başlatılmıştır (WB, 2024: 1).

YBE uygulaması, kamu harcamalarının iklim değişikliğiyle mücadele, uyum ve çevresel koruma hedeflerine olan katkısını belirlemeyi amaçlamaktadır. Harcamalar, bu katkı düzeylerine göre etiketlenmekte ve raporlanmaktadır.

YBE sistemi, politika oluşturuculara iklim ve çevre taahhütlerinin uygulanma düzeyi hakkında kanıta dayalı veri sağlamayı ve böylece iklim finansmanına erişimi kolaylaştırmayı hedeflemektedir (WB, 2024: 5). Uygulama aşamalı biçimde ilerlemektedir. Önce belirli bakanlık ve kurumlarda pilot uygulamalar yapılmakta, ardından sistem genişletilmektedir. Bu süreçte ilgili bakanlıkların kapasite geliştirme faaliyetleri desteklenmekte ve kurumlar arası eşgüdüm için bir çalışma grubu oluşturulmuştur (WB, 2024: xi).

Kırgızistan'da YBE sistemi, uluslararası iyi uygulamalardan (örneğin İrlanda, Endonezya, Fransave Özbekistan) esinlenerek tasarlanmıştır. Etiketleme süreci, harcamaların iklim değişikliği azaltımı, uyum ve çevre başlıklarına göre sınıflandırılmasına dayanmaktadır. Her bir bütçe kalemine "yüksek", "orta" veya "düşük" katkı ağırlıkları (%100, %50, %25 gibi) atanmakta, bu sayede toplam yeşil harcama miktarı tahmin edilmektedir (WB, 2024: 7-12). YBE'nin başarılı şekilde uygulanabilmesi için mevcut bütçe süreciyle entegrasyon, kalite güvence mekanizmaları, etiketleme rehberlerinin geliştirilmesi ve orta vadeli bütçeyle uyum temel yapı taşları olarak tanımlanmıştır. Pilot uygulamalar sonrası sistemin kademeli olarak tüm kamu kurumlarına yaygınlaştırılması ve raporlamaların bütçe belgelerine entegre edilmesi hedeflenmektedir (WB, 2024: 33-34).

YBE uygulamaları, ülkelerin çevresel sürdürülebilirlik hedeflerini kamu bütçesi süreçlerine entegre etme çabalarının önemli araçlarından biri olarak öne çıkmaktadır. Tablo 1, farklı ülkelerde YBE (ve bazı durumlarda İBE) sistemlerinin nasıl kurgulandığını, hangi düzeylerde uygulandığını ve hangi teknik-temel yaklaşımların tercih edildiğini karşılaştırmalı biçimde sunmaktadır. Bu karşılaştırma, ülkelerin yasal altyapı, kurumsal kapasite ve politika önceliklerine göre özelleştirdikleri etiketleme sistemlerinin çeşitliliğini gözler önüne sermektedir.

Tablo 1: Seçili Ülkelerde Yeşil Bütçe Etiketlemesi ve İklim Bütçesi Etiketlemesi Uygulamalarının Karşılaştırmalı Özeti

Ülke	Uygulama Durumu	Etiketleme Türü	Kapsam (Düzy)	Teknik Temel / Yöntem
Fransa	Sistematiik uygulama	Yeşil / Nötr / Kahverengi	Merkezi hükümet	Sarı Kitap, HCC, etki sınıflandırması
İtalya	Gelişmiş uygulama	Çevresel / Kararsız / Dışı	Merkezi + bölgesel	CEPA-CReMA, Ekobütçe, Eko-Rapor

Ülke	Uygulama Durumu	Etiketleme Türü	Kapsam (Düzeş)	Teknik Temel / Yöntem
Portekiz	Hazırlık aşamasında	Ön etiketleme	Merkezi hükümet	İklim Yasası, bütçe talimatları
İrlanda	Gelişmiş uygulama	5 etiket kategorisi	Merkezi hükümet	EU Taksonomisi, 6 çevresel kriter
Nepal	Kurumsallaşmış YBE/İBE	İBE (3 düzeyli)	Bakanlık bazlı	% katkı skalası, MTEF
Filipinler	Bakanlık düzeyinde aktif	İBE (7 politika alanı)	Bakanlık düzeyinde	NCCAP, tipoloji rehberi
Seyşeller	Yeni uygulama	İBE (azaltım/adaptasyon)	Program düzeyi	Rio işaretleyicileri, 3 sınıflama
Kırgızistan	Pilot uygulama başladı	YBE (% katkı ağırlığı)	Seçili kamu kurumları	Ulusal rehber, %100–50–25 ölçek

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1’den görülebileceğı üzere, Fransa ve İtalya gibi ülkeler, sistematik ve gelişmiş uygulamalarıyla öne çıkarken, Portekiz ve Kırgızistan henüz hazırlık veya pilot uygulama aşamasındadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise genellikle İBE modeli tercih edilmekte ve bu yöntem, yeşil bütçelemenin ilk adımı olarak kullanılmaktadır. Örneğın Nepal, Filipinler ve Seyşeller gibi ülkeler, iklim uyumuna odaklı sektörel sınıflandırmalar ve politika temelli analizlerle İBE uygulamalarını kurumsallaştırma yönünde adımlar atmaktadır.

Etiketleme türleri bakımından da önemli farklar gözlemlenmektedir. Bazı ülkeler yalnızca çevresel açıdan olumlu harcamaları tanımlarken, bazıları nötr ve olumsuz etkileri de analiz etmektedir. Ayrıca yüzdilik katkı ağırlığına göre etiketleme, doğrudan/dolaylı etki ayırımı, çoklu kriterlere dayalı sınıflandırma gibi analitik yöntemler de etiketleme sistemlerini zenginleştirmektedir.

İrlanda örneğı, Avrupa Birliğı Taksonomisine dayanan ve altı çevresel kriterle çalışan çok katmanlı bir etiketleme sistemi ile dikkat çekmektedir. Nepal ve Filipinler, bütçe ile politika belgelerini uyumlu hale getirerek İBE’yi sistematik hâle getirmiştir. Kırgızistan ise katkı oranına dayalı pilot bir YBE modeli uygulamaktadır.

Sonuç olarak, Tablo 1’de yer alan karşılaştırma, YBE ve İBE uygulamalarının bağlamsal olarak şekillendirilebilen, esnek ve çok boyutlu kamu maliyesi araçları olduğunu ortaya koymaktadır. Her ülke, kendi kurumsal yapısı ve çevresel öncelikleri doğrultusunda farklı bir uygulama mimarisi geliştirmekte; bu da yeşil bütçelemenin evrensel bir standarttan ziyade ülkeye özgü stratejik bir yaklaşım olarak benimsenebileceğini göstermektedir.

2.2. Karşılaşılan Temel Zorluklar

YBE sistemlerinin yaygınlaşmasına karşın, birçok ülke uygulama sürecinde çeşitli yapısal ve teknik sorunlarla karşılaşmaktadır. Literatürde öne çıkan temel zorluklar şu şekilde özetlenebilir:

Sınıflandırma ve Tanım Sorunları: Çevresel harcamaların ne şekilde tanımlanacağı ve hangi kriterlerle sınıflandırılacağına dair uluslararası ölçekte ortak bir yaklaşım henüz tam olarak oluşmamıştır. Bu durum, ülkeler arasında karşılaştırılabilirlik sorunlarına neden olmaktadır (OECD, 2021a: 17).

Kurumlar Arası Koordinasyon Eksikliği: YBE'nin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için farklı kamu kurumları arasında etkili iş birliği gereklidir. Ancak maliye, çevre, ulaştırma ve enerji gibi alanlarda faaliyet gösteren kurumlar arasında yeterli koordinasyonun sağlanamaması süreci yavaşlatmaktadır (UNDP, 2019: 40).

Veri Toplama ve Analiz Güçlükleri: Harcama kalemlerinin iklimle ilişkili etkilerinin tespit edilebilmesi için kapsamlı ve düzenli veri toplanması gerekmektedir. Ancak çoğu ülkede bu veri altyapısı yeterli düzeyde değildir (Pizarro vd., 2021: 22).

Teknik ve Kurumsal Kapasite Eksiklikleri: YBE uygulamalarını yürütecek personelin bilgi düzeyi ve kurumsal kapasitesi çoğu ülkede sınırlıdır. Bu durum teknik eğitim programlarının ve kapasite geliştirme girişimlerinin önemini artırmaktadır (OECD, 2021a: 28-29).

Politik Bağlılık ve Süreklilik Sorunu: YBE uygulamaları, siyasi istikrara ve yönetsel sürekliliğe büyük ölçüde bağlıdır. Hükümet değişiklikleri veya politika önceliklerinin değişmesi, uygulamanın sürdürülebilirliğini riske atabilmektedir (OECD, 2021a: 46).

Öte yandan, başarılı YBE uygulamaları yalnızca teknik altyapıya değil, aynı zamanda kurumsal sahiplenme, finansal alan ve iklim duyarlılığı taşıyan politika çıktıları üretme kapasitesine de bağlıdır (Foo vd., 2019: 1182; Mutiara vd., 2020: 18; OECD, 2021a: 45). YBE sistemlerinin etkili olabilmesi için mevcut mali ve istatistiki sınıflandırmalarla (örneğin COFOG, SEEA) tutarlı şekilde yapılandırılması da gereklidir (Pizarro vd., 2021: 14-18).

3. TÜRKİYE İÇİN POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bütçe uygulaması, hesap verebilirlik ve raporlama aşamalarında YBE, yeşil taahhütler ve hedeflere ilişkin harcama ve gelirlerin tespit edilmesinde kritik bir rol üstlenmektedir. Hükümetlerin öncelikle bütçe tedbirleri ile yeşil hedefler arasında uyum sağlamak için YBE'yi dikkate almaları gerekmektedir. Bu doğrultuda güçlü bir performans esaslı ve program bütçeleme sistemi tasarlanmalı; faydalı ve zararlı yeşil amaçlara ilişkin göstergeleri belirlemek üzere uygun bütçeleme türleri uygulanmalıdır (Göksu, 2022: 433).

Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve Paris İklim Anlaşması kapsamındaki yükümlülükleri doğrultusunda, kamu mali yönetiminde yeşil dönüşüm giderek daha kritik bir hale gelmektedir. Ancak mevcut bütçe sisteminde, yeşil bütçe uygulanmadığından çevresel harcamaların sistematik biçimde sınıflandırılmasına ve izlenmesine imkân sağlayacak kurumsallaşmış bir YBE mekanizması bulunmamaktadır. Bu eksiklik, Türkiye'nin çevre politikaları ile mali yönetim süreçleri arasındaki entegrasyonunu sınırlamaktadır. Nitekim araştırmalar, yeşil bütçelemenin ülkelerin çevresel performansı üzerinde pozitif etkiler doğurduğunu ve çevresel amaçların karşılanmasında dikkate değer katkılar sağladığını ortaya koymaktadır. Her ne kadar OECD ülkelerinin önemli bir kısmı henüz yeşil bütçelemeyi bütçe sürecine kapsamlı biçimde entegre etmemiş olsa da; çevre değerlendirmeleri, maliyet-fayda analizleri, karbon fiyatlandırması ve çevresel vergi reformu gibi araçların kullanılması, yeşil bütçeleme için ön hazırlık niteliği taşımaktadır (Göksu ve Demirel, 2023: 58).

Bu noktada, Türkiye'nin YBE'ye geçiş potansiyelini analiz etmek amacıyla hazırlanan SWOT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi, sürecin hangi yönlerinin geliştirilmesi gerektiğine ışık tutmaktadır:

Tablo 2: Türkiye'de Yeşil Bütçe Etiketleme Uygulamasına Yönelik SWOT Analizi

Güçlü Yönler (Strengths)	Zayıf Yönler (Weaknesses)
-Güçlü bir merkezi bütçe hazırlama ve izleme yapısı -İklim politikalarının strateji belgelerinde yer bulması -Yeşil dönüşüm vurgusunun politika belgelerinde artması	-Çevresel harcamaların bütçede ayrı izlenememesi -Kurumlar arası koordinasyon eksikliği -Teknik kapasite ve sınıflandırma altyapısının yetersizliği

Fırsatlar (Opportunities)	Tehditler (Threats)
-AB Yeşil Mutabakatı'na uyum süreci -Uluslararası iklim finansmanına erişim imkânı -Sayıştay'ın uluslararası standartlar doğrultusunda çevresel ve yeşil bütçeleme denetimi yapma sorumluluğu sayesinde, Türkiye'de YBE uygulamalarının hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından güçlenme potansiyeli - OECD, IMF ve UNDP gibi kurumlardan teknik destek potansiyeli - Çevre duyarlılığı yüksek yatırımcıların ve kredi derecelendirme kuruluşlarının bütçe süreçlerinde çevresel şeffaflık ve etki analizlerine daha fazla önem vermesi nedeniyle dış yatırım çekme potansiyelinin artması	-Küresel ölçekte YBE'ye ilişkin ortak ve standart bir metodolojinin bulunmaması -Farklı ülkelerde uygulanan sınıflandırma sistemlerinin (OECD, IMF, AB Taksonomisi vb.) çeşitlilik göstermesi nedeniyle karşılaştırılabilirliğin zorlaşması -YBE uygulamalarında uluslararası düzeyde yeknesak bir sistemin olmaması nedeniyle Türkiye'nin geçiş sürecinde belirsizlik yaşama riski -Uluslararası finansman sağlayıcılarının (IMF, Dünya Bankası, yeşil tahvil piyasaları) artan şeffaflık ve izlenebilirlik talepleri -Küresel çevre politikalarındaki ani değişimlerin Türkiye'nin uyum sürecini olumsuz etkileyebilme ihtimali

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Not: Bu SWOT analizi, Türkiye'de YBE uygulamasına ilişkin mevcut durumun literatür, resmi politika belgeleri (örneğin 11. ve 12. Kalkınma Planları, Yeşil Mutabakat Eylem Planı), uluslararası kurumların raporları (OECD, IMF, UNDP) ve yazarın kamu maliyesi alanındaki uzman görüşüne dayalı olarak oluşturulmuştur. SWOT analizinde yer alan güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler, bu belgelerde yer alan bulguların tematik değerlendirilmesiyle ortaya konulmuştur. Analiz nitel bir değerlendirme niteliğinde olup, gelecekte yapılacak daha kapsamlı paydaş temelli çalışmalara zemin oluşturmayı amaçlamaktadır.

Bu analiz çerçevesinde, Türkiye'nin mevcut kurumsal kapasitesini geliştirmeye, çevresel harcamaların bütçeye entegrasyonunu sağlamaya ve dışsal fırsatlardan yararlanarak yeşil bütçeleme mekanizmasını kurumsallaştırmaya yönelik uygulanabilir adımların belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, aşağıda Türkiye'nin YBE'ye geçiş sürecine katkı sunabilecek çeşitli politika önerileri sunulmaktadır.

YBE uygulamalarının başarılı olabilmesi için öncelikle sağlam ve çok paydaşlı bir kurumsal yapı oluşturulmalıdır. Bu doğrultuda, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın koordinasyonunda; Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve sektör odaklı kamu kurumlarından oluşan bir YBE Koordinasyon Kurulu kurulmalıdır. Bu kurul; çevresel harcamaların tanımlanması, sınıflandırma sistemlerinin geliştirilmesi ve pilot uygulamaların yürütülmesinden sorumlu olmalıdır.

Fransa ve İrlanda gibi ülkelerde görülen kademeli uygulama modeli dikkate alınarak, enerji, ulaştırma ve tarım gibi çevresel etkisi yüksek sektörlerde YBE'nin pilot uygulamaları başlatılmalıdır (European Commission, 2023). Bu yaklaşım, kurumsal öğrenme süreçlerinin gelişmesine olanak sağlayacaktır.

YBE'nin işlevselliği, çevresel harcamaların açık ve ölçülebilir biçimde tanımlanmasına bağlıdır. OECD (2021a) ve IMF rehberlerinde (Fernandez vd., 2024) önerildiği üzere, çevresel harcamalar üç ana grupta sınıflandırılabilir:

- İklim değişikliğini azaltıcı harcamalar
- İklim değişikliğine uyum sağlayıcı harcamalar
- Çevre koruma ve kalite artırıcı harcamalar

Bu sınıflandırma, Türkiye'de COFOG, SEEA ve CEPA gibi uluslararası kabul görmüş bütçe ve çevre sınıflandırma sistemleriyle uyumlu hale getirilmelidir (Pizarro vd., 2021). Türkiye'nin mevcut bütçe sisteminde işlevsel ve kurumsal sınıflandırmalar COFOG ile kısmi uyum göstermektedir. Bu çerçevede, çevresel faaliyetlerin bütçede izlenebilirliğini artırmak amacıyla, harcama kalemlerine "yeşil", "nötr" veya "zararlı" etkileri yansıtan ek etiketler getirilmesi ve bu etiketlerin Kalkınma Planları ve Stratejik Planlarla eşgüdümlü olarak sınıflandırılması mümkündür. Etiketleme süreci, bütçe teklif formlarına entegre edilecek teknik yönlendirmelerle yönlendirilmeli; çevresel etkisi belirlenen harcama kalemleri bütçe belgelerinde ayrı başlıklar altında raporlanmalıdır. Ayrıca çevreye yönelik kamu harcamalarının SEEA ve CEPA sınıflandırmaları doğrultusunda alt program düzeyinde yeniden tanımlanması ve izlenmesi, sistematik entegrasyon açısından bir başlangıç noktası oluşturabilir. Bu tür bir entegrasyonun sağlanması için Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ortak teknik rehber hazırlığı yapması ve belirli idarelerde pilot uygulamalar yürütülerek kurumsal kapasitenin aşamalı biçimde geliştirilmesi önerilmektedir.

YBE'nin etkinliği, yalnızca sınıflandırma sistemine değil, bütçe süreçleriyle entegrasyonuna da bağlıdır. Bu bağlamda:

Yeşil bütçeleme benimsenmeli,

Bütçe hazırlık rehberlerinde YBE ile ilgili bölümler yer almalı,

Yatırım teklifleri çevresel etki değerlendirme formları ile desteklenmeli,

Bu formlar, YBE Koordinasyon Kurulu tarafından değerlendirilmeli ve izlenmelidir. Kamu kurumlarına, yeşil etiketleme zorunluluğu getirilmeli ve performans esaslı izleme yapılmalıdır.

YBE yalnızca teknik bir sınıflandırma aracı değil, aynı zamanda kamu harcamalarında şeffaflık ve hesap verebilirliği artıran bir mekanizmadır. Bu nedenle her yıl, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ek olarak hazırlanacak bir Yeşil Bütçe Beyanı ile çevresel harcamaların payı, eğilimleri ve etkileri kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

Uluslararası deneyimler, yüksek denetim kurumlarının sürdürülebilir kalkınma amaçlarının uygulanması ve izlenmesinde etkin rol oynayabileceğini göstermektedir (Köse, 2022: 503-504). YBE mekanizmasının Türkiye'de kurumsallaşması yalnızca teknik ve sınıflandırma temelli düzenlemelerle değil, aynı zamanda güçlü bir denetim ve hesap verebilirlik altyapısı ile desteklenmelidir. Bu noktada, Sayıştay'ın kurumsal rolü özel bir önem taşımaktadır. Nitekim uluslararası uygulamalarda sayıştayların genellikle hükümetlerin çevre politika ve programlarının performansını denetlemeyi amaç olarak seçtiği görülmektedir (Küçükaycan, 2023). Uluslararası standartlar uyarınca yüksek denetim kurumları, çevresel ve iklimle bağlantılı harcamaların şeffaflık, etkinlik ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda denetlenmesinden sorumludur. Türkiye'de de Sayıştay, gerek bütçe uygulamalarına ilişkin denetim yetkisi gerekse kamu maliyesinde uluslararası standartlarla uyumlu raporlama kapasitesi sayesinde, YBE'nin güvenilirliğini ve toplumsal meşruiyetini artıracak en kritik kurumsal aktörlerden biridir.

Ayrıca TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde, YBE uygulamalarının izlenmesine yönelik bir Yeşil Maliye Alt Komisyonu oluşturulması, demokratik denetimi ve toplumsal katılımı artıracaktır.

YBE uygulamalarının başarısı, yalnızca teknik sistemlerin değil, aynı zamanda kurumsal kapasitenin de gelişmesine bağlıdır. Bu kapsamda:

Kamu kurumları için çevresel sınıflandırma ve bütçeleme eğitim programları geliştirilmeli,

Yerel yönetimlerde YBE'ye özel modüller tasarlanmalı,

Üniversiteler, STK'lar ve özel sektörle ortak çalıştaylar düzenlenerek YBE bilinci artırılmalıdır.

Yerel düzeyde YBE'nin kurumsallaşması için iklim duyarlılığı yüksek politika çıktıları üretebilecek insan kaynağına ve yönetim mekanizmalarına yatırım yapılmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İklim değişikliği ile mücadelede kamu politikalarının rolü gün geçtikçe daha kritik bir hale gelmiştir. Bu bağlamda, kamu harcamalarının çevresel hedeflerle ne ölçüde örtüştüğünü ortaya koyan yeşil bütçe etiketleme uygulamaları, mali saydamlık, kaynak tahsisi etkinliği ve çevresel sorumluluk açısından önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. Uluslararası düzeyde birçok ülke, yeşil bütçeleme uygulamalarını hayata geçirerek hem iklim taahhütlerini desteklemekte hem de çevreye duyarlı mali yönetim mekanizmalarını geliştirmektedir.

Mevcut literatür, YBE'nin yalnızca çevresel hedeflerle uyumlu bütçelemeyi değil, aynı zamanda kamu harcamalarının iklim duyarlılığı açısından hesap verebilirliğini artırmayı hedeflediğini ortaya koymaktadır. Türkiye'nin bu sürece geçişi için hem kurumsal uyum hem de bütçe süreçlerinde reform gereklidir.

YBE uygulamaları, ülkelerin yaklaşım, kapsam ve uygulama düzeyleri bakımından farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu çeşitlilik büyük ölçüde ülkelerin yasal ve kurumsal altyapıları, teknik kapasiteleri ve politika önceliklerinden kaynaklanmaktadır. Fransa ve İtalya gibi gelişmiş ekonomilerde YBE, kamu mali yönetiminin merkezî bir bileşeni olarak kapsamlı şekilde entegre edilmiş ve sistematik olarak uygulanmaktadır. Bu ülkelerde bütçe kalemlerinin çevresel etkilerine göre detaylı şekilde sınıflandırılması, izlenmesi ve raporlanması sayesinde şeffaflık artmakta ve politika kararlarının çevresel sürdürülebilirlikle uyumu güçlenmektedir.

YBE sistemlerinin etkin bir şekilde uygulanması için sınıflandırma kriterlerinin uluslararası standartlarla uyumlu hâle getirilmesi, kurumlar arası koordinasyonun sağlanması ve teknik kapasitenin geliştirilmesi temel öneme sahiptir. Ülkelerin karşılaştığı ortak zorluklar arasında çevresel etkilerin doğru tanımlanması, mevcut bütçe sınıflandırma sistemleri ile entegrasyon ve veri altyapısının geliştirilmesi yer almaktadır. Ayrıca YBE uygulamalarının sürdürülebilirliği için siyasi bağlılık, güçlü bir kurumsal çerçeve ve şeffaf raporlama mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye, iklim hedefleri doğrultusunda kamu maliyesini dönüştürme konusunda önemli bir potansiyele sahiptir. Ancak bu potansiyelin etkin biçimde hayata geçirilebilmesi için önerilen kurumsal ve teknik altyapının oluşturulması, bütçe süreçlerinin YBE ile uyumlu hale getirilmesi ve politika sahiplenmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda sunulan öneriler, Türkiye'nin AB Yeşil Mutabakatı'na uyum sürecini hızlandırabileceği gibi, uluslararası iklim finansmanına erişimini de artıracak niteliktedir.

Sonuç olarak, YBE uygulamalarının uluslararası düzeyde karşılaştırmalı analizi, her ülkenin kendi bütçe sistemine ve çevre politikalarına göre özgün çözümler geliştirdiğini göstermektedir. Türkiye gibi henüz resmi yeşil bütçeleme ve YBE mekanizmasına sahip olmayan ülkeler için bu deneyimler, politika oluşturma sürecinde önemli dersler ve yol gösterici örnekler sunmaktadır. Türkiye'nin bu alanda başarılı olması için mevcut güçlü bütçe yönetim yapısını kullanarak teknik altyapıyı geliştirmesi, kurumsal koordinasyonu güçlendirmesi ve politika belgelerinde vurgulanan yeşil dönüşüm hedeflerini somut bütçe uygulamalarına dönüştürmesi kritik önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Akbey, F. ve Uslu, H. (2021). Sürdürülebilir kalkınmada kamu bütçesinin önemi: Türkiye için ekonometrik bir analiz. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 17(4), 1030-1058.
- Altınöz, B. (2015). Sürdürülebilir kalkınma sürecinde kamu bütçesinin önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(1), 223-256.
- Blazey, A. ve Lelong, M. (2022). Green budgeting: A way forward. *OECD Journal on Budgeting*.
- Dikmen, S. (2023). Sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşılmasında çevre denetimlerinin rolü. *Sayıştay Dergisi*(131), 543-570.
- DPENDR (2023). Green budgeting in rev 2024. <https://assets.gov.ie/static/documents/climate-and-environmental-expenditure-in-rev-2024.pdf#page=5.50>, Erişim: 20.05.2025.
- DPENDR (2024). The french green budget : A transparency tool to serve the ecological transition. https://www.budget.gouv.fr/reperes/green_budgeting/articles/the-french-green-budget-a

- European Commission (2023). Green budgeting in the eu - key insights from the 2023 european commission survey of green budgeting practices. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/40851e31-78eb-43fe-8e6d-a08fa4105638_en?filename=2023%20Green%20Budgeting%20survey%20key%20findings.pdf
- Fernandez, A., Tripathi, A. ve Magazi, G. (2024). Developing a framework for climate budget tagging.
- Foo, M. Y., Kanapathy, K., Zailani, S. ve Shaharudin, M. R. (2019). Green purchasing capabilities, practices and institutional pressure. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 30(5), 1171-1189.
- Gorelick, J. ve Walmsley, N. (2020). The greening of municipal infrastructure investments: Technical assistance, instruments, and city champions. *Green Finance*, 2(2), 114.
- Göksu, G. G. (2022). A cross-country analysis of green public finance management and budgeting in supporting sustainable development. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 409-441.
- Göksu, G. G. ve Demirel, M. N. (2023). Çevresel sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşılmasında yeşil bütçeleme nin ülke performansına etkisi: OECD örneği. G. G. Göksu ve E. Eroğlu (Eds.), *Kamu maliye politikaları perspektifinden çevresel sürdürülebilir kalkınma*. T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- Jin, I. (2025). Aligning green budgeting with nationally determined contributions. *Climate Policy*, 1-14.
- Kargı, V. ve Yüksel, C. (2010). Çevresel dışsallıklarda kamu ekonomisi çözümleri. *Maliye Dergisi*, 159, 183-202.
- Kete, H. (2022). Green budgeting: France and italy practices. *Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi*, 2(2), 102-115.
- Köse, H. Ö. (2022). Çevresel sürdürülebilir kalkınma amaçlarının denetimi ve INTOSAI rehberliği. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 501-516.
- Küçükaycan, D. (2023). Yüksek denetim kurumları ve çevre denetimi: Ülke uygulamalarının incelenmesi. G. G. Göksu ve E. Eroğlu (Eds.), *Kamu maliye politikaları perspektifinden çevresel sürdürülebilir kalkınma*. T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- Marinheiro, C. F., do Rosário e Sousa, A. ve Pinheiro, A. (2024). The climate dimension of fiscal policy sustainability: Best practices in green budgeting and lessons for portugal. In *Sustainable finances and the law: Between public and private solutions* (pp. 195-218). Springer.

- Mutiara, Z., Krishnadianty, D., Setiawan, B. ve Tri Haryanto, J. (2019). Climate budget tagging: Amplifying sub-national government's role in climate planning and financing.
- Mutiara, Z. Z., Krishnadianty, D., Setiawan, B. ve Haryanto, J. T. (2020). Climate budget tagging: Amplifying sub-national government's role in climate planning and financing in indonesia. In *Climate change research, policy and actions in indonesia: Science, adaptation and mitigation* (pp. 265-280). Springer.
- Mutlu, A. (2006). Küresel kamusal mallar bağlamında sağlık hizmetleri ve çevre kirlenmesi: Üretim, finansman ve yönetim sorunları. *Maliye Dergisi*, 150, 53-78.
- NICCDIES (2025). Climate change expenditure tagging. <https://niccdies.climate.gov.ph/climate-finance/ccet>, Erişim: 22.06.2025.
- OECD (2021a). Green budget tagging: Introductory guidance & principles. OECD Publishing.
- OECD (2021b). Green budgeting in oecd countries. OECD Publishing.
- OECD (2022). Aligning regional and local budgets with green objectives: Subnational green budgeting practices and guidelines. OECD Publishing.
- Oğuz, Ş. (2013). Kurumsalcı bir kurgu olarak kalkınmacı devlet: Tarihsel ve kuramsal bir eleştiri. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(4), 107-128.
- Orecchia, C. (2024). Green budgeting and the evaluation of mitigation policies in italy1. https://www.lex.unict.it/sites/default/files/files/LawReview/02_DiCaro-Orecchia.pdf
- PFP (2025). Budget bill 2024 : 4th edition of the green budget. Retrieved 18/06/2025 from https://www.budget.gouv.fr/reperes/green_budgeting/articles/budget-bill-2024-4th-edition-of. Erişim: 22.06.2025.
- Pindiriri, C. ve Kwaramba, M. (2024). Climate finance in developing countries: Green budget tagging and resource mobilization. *Climate Policy*, 24(7), 894-908.
- Pizarro, R., Delgado, R., Eguino, H. ve Pereira, A. L. (2021). Climate change public budget tagging: Connections across financial and environmental classification systems.
- Portugal2030. (2025). Sustentável 2030 with over 3.1 billion euros for climate action and sustainability. <https://portugal2030.pt/en/2023/11/29/apresentado-o-sustentavel-2030-com-mais-de-31-mil-milhoes-de-euros-para-a-acao-climatica-e-sustentabilidade/>, Erişim: 22.06.2025.
- Sayıştay Başkanlığı (2020). Sürdürülebilir kalkınma amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik hazırlık süreçlerinin değerlendirilmesi Sayıştay raporu. https://www.sayistay.gov.tr/files/1002_SDG%20Rapor.pdf. Erişim: 25.06.2025.

- Şakar, A. Y. ve Aydın, E. (2023). Türkiye'nin program bütçesinin sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uyumu. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(2), 1581-1607.
- UNDP (2019). Knowing what you spend: A guidance note for governments to track climate change finance in their budgets. <https://www.undp.org/publications/knowning-what-you-spend-guidance-note-governments-track-climate-change-finance-their-budgets>. Erişim: 22.06.2025.
- WB (2024). Green budget tagging in the kyrgyz republic: Conceptual approach (english). <http://documents.worldbank.org/curated/en/099091124071522679>. Erişim: 22.07.2025.
- WRI (2024). World resources institute france shapes budget to increase net-zero-aligned public finance. <https://www.wri.org/update/france-shapes-budget-increase-net-zero-aligned-public-finance>. Erişim: 12.06.2025.
- Zhyber, T. (2022). The use of climate marking as a green budgeting tool in ukraine: Recommendations and prospects. Finansı Ukraïni.

GREEN TRANSFORMATION IN PUBLIC FINANCE: GREEN BUDGET TAGGING PRACTICES AND POLICY RECOMMENDATIONS FOR TÜRKİYE

Hakan ÖZDEMİR

EXTENDED ABSTRACT

Climate change and environmental degradation have become central challenges in public policy and fiscal governance. In response, governments around the world are integrating environmental objectives into public financial management frameworks, with Green Budget Tagging (GBT) emerging as a prominent tool. This extended abstract presents the conceptual foundation, international practices, challenges, and policy recommendations for implementing GBT, particularly focusing on Türkiye.

The primary purpose of this study is to analyze international GBT and Climate Budget Tagging (CBT) experiences and develop a policy roadmap for Türkiye. It aims to identify how public budgets can be aligned with environmental sustainability and climate commitments, especially within the context of the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals (SDGs). Drawing from cases in Europe, Asia, and Africa, the study conducts a comparative review and SWOT analysis to assess institutional readiness and potential challenges of Türkiye in adopting GBT.

This research employs a qualitative, comparative, and descriptive analysis based on secondary sources. Key reports and empirical studies by the OECD, IMF, UNDP, and national governments are the main sources. A cross-country comparison table illustrates how various GBT/CBT systems function across levels of government, legal bases, and tagging methodologies. Additionally, a SWOT analysis is applied to budgetary governance in Türkiye to assess internal strengths and weaknesses, as well as external opportunities and threats.

The literature shows that GBT has evolved into a multi-functional tool that facilitates the classification of public expenditures based on environmental impact. Some countries (e.g., France and Italy) have implemented GBT systematically, combining ex-ante and ex-post evaluations with strong legal frameworks and technical classifications (e.g., CEPA, CReMA). Others, such as Nepal and the Philippines, rely more on CBT frameworks, often using percentage-based thresholds or sectoral priorities.

In Türkiye, although there is no formal GBT system in place, recent strategic documents (e.g., 12th Development Plan) emphasize green transformation. However, there are institutional and technical capacity gaps. Türkiye's strong central budgeting structure and policy alignment with EU Green Deal objectives are important strengths. However, weaknesses include insufficient environmental expenditure classifications, lack of inter-agency coordination, and limited digital infrastructure.

The SWOT analysis reveals that Türkiye has significant opportunities to leverage international technical assistance, climate finance, and EU alignment processes to develop a GBT system. Yet, challenges such as political commitment, data limitations, and administrative resistance remain potential threats to implementation success.

Based on the international review and SWOT analysis, the study proposes a five-pillar roadmap for Türkiye:

Institutional Framework and Pilot Programs: Establish a Green Budgeting Coordination Council led by the Presidency's Strategy and Budget Office with involvement from key ministries. Launch pilot GBT implementations in sectors with high environmental impact (e.g., energy, agriculture).

Standardized Classification Systems: Align expenditure classifications with international systems (e.g., COFOG, CEPA) and differentiate mitigation, adaptation, and co-benefit expenditures.

Budget Process Integration: Embed GBT requirements into budget preparation guidelines, investment proposals, and the Medium-Term Budget Framework. Link green labeling to performance-based monitoring.

Monitoring, Reporting, and Transparency: Introduce a yearly Green Budget Statement appended to the national budget law and establish a parliamentary sub-committee for green finance oversight.

Capacity Building and Awareness: Provide targeted training for public officials, develop local government modules, and foster partnerships with academia, civil society, and the private sector.

GBT is not merely a classification technique; it is a strategic governance tool that aligns fiscal policy with sustainability objectives. The study shows that while international practices vary, common success factors include political ownership, clear tagging methodologies, integrated reporting, and institutional coordination. For Türkiye, adopting a phased, pilot-based approach backed by legal reforms and digital infrastructure is essential. If properly implemented, GBT can enhance transparency, accountability, and access to international climate finance.

By presenting actionable insights from global experiences, this study offers Türkiye a concrete pathway toward embedding environmental accountability into public budgeting and contributing to a sustainable fiscal future.



THE ROLE OF AI IN PUBLIC BUDGET PROCESSES: A COMPARATIVE EVALUATION ON NATIONAL AI STRATEGIES AND PRACTICAL EXAMPLES

KAMU BÜTÇE SÜREÇLERİNDE YAPAY ZEKANIN ROLÜ: YAPAY ZEKA ULUSAL STRATEJİLERİ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

Hüseyin Burak ÖZGÜL¹

Ezgim YAVUZ²

ABSTRACT

In today's world, where interest in AI has increased dramatically, identifying and disseminating effective methods of use is of great importance in the public sector, as it is in the private sector. While it is important to examine AI within the framework of the public budget in order to understand its role in the production or delivery of public services such as transport, infrastructure, social welfare spending, and disaster management, research is limited in this area in the literature. This study, which aims to investigate the role of artificial intelligence in public budget processes and discuss its effective applicability in the public sector, examines national strategies and applications related to artificial intelligence in Türkiye and seven countries with the highest scores

1- Dr., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, burak.ozgul@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0620-2493.

2- Dr., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, ezgim.yavuz@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5886-0439.

Submitted/Gönderim Tarihi: 13.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 29.06.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 04.07.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 05.07.2025

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Özgül, H. B.

To Cite/Atrf: Özgül, H. B. ve Yavuz, E. (2025). The Role of AI in Public Budget Processes: A Comparative Evaluation on National AI Strategies and Practical Examples. Sayıştay Dergisi, 36(138), 575-602.

in the Government AI Readiness Index across seven geographical regions of the world. Our analysis found that AI can be used in all stages of public budget processes from planning, preparation and authorization to implementation and control inline with the literature, and that Türkiye is a country that attaches considerable importance to this area. The study emphasises that increasing incentives for AI and prioritising strategies for creating qualified human resources are necessary for more effective and widespread use of AI in public budgeting.

ÖZ

Yapay zekaya ilginin dramatik bir artış gösterdiği günümüzde, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de etkili kullanım yöntemlerinin tespiti ve yaygınlaştırılması büyük önem taşımaktadır. Yapay zekanın ulaşım, altyapı, sosyal yardım harcamaları, afet yönetimi gibi kamusal hizmetlerin üretimi veya sunumundaki rolünün anlaşılabilmesi için yapay zekanın kamu bütçesi çerçevesinde incelenmesi önemli olmakla birlikte, literatürde bu alanda yapılmış araştırmaların sınırlı olduğu görülmektedir. Yapay zekanın kamu bütçesi süreçlerindeki rolünü araştırarak, kamu sektöründe etkin bir şekilde uygulanabilirliğini tartışmayı amaçlayan bu çalışmada, dünyanın yedi coğrafi bölgesinde Government AI Readiness Index'ten en çok puan alan 7 ülke ile Türkiye'nin yapay zekâ ile ilgili ulusal stratejileri ve uygulamaları incelenmiştir. Analizimizde yapay zekanın literatürle uyumlu bir şekilde kamu bütçe süreçlerinin planlama, hazırlanma ve yetki alma, uygulama ve denetim aşamalarının tümünde kullanılabileceği ve Türkiye'nin de bu alana oldukça önem veren bir ülke olduğu tespit edilmiştir. Çalışmada daha etkili ve yaygın kullanılabilmesi için yapay zekaya yönelik teşviklerin artırılması ve nitelikli insan kaynağının oluşturulmasına öncelikli stratejiler arasında yer verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Keywords: Artificial Intelligence, Public Budget, Budget Processes, National AI Strategies, Decision Support Tool

Anahtar Kelimeler: Yapay Zekâ, Kamu Bütçesi, Bütçe Süreçleri, Yapay Zekâ Ulusal Stratejileri, Karar Destek Aracı

INTRODUCTION

AI has become an integral component of contemporary society, permeating various aspects of daily life. This encompasses a wide range of applications, including the organization of personal calendars, operation of autonomous vehicles, and provision of recommendations tailored to individual preferences and usage patterns (European Commission, 2018: 1). Although AI is not a novel discipline, it has evolved into a pivotal element of the business models of numerous organizations (Dwivedi et al., 2021: 2). Moreover, it has garnered significant attention in all areas of politics in recent years (Kuziemski and Misuraca, 2020: 1).

For thousands of years, people have been studying how they think and behave, in other words, how the human brain perceives and understands a world much larger and more complex than itself. The discipline of AI, on the other hand, is concerned with creating machines that can not only perceive or understand but also calculate how to act most effectively and safely in a wide variety of situations (Russell and Norvig, 2022: 19). Mialhe and Hodes (2017: 3) state that AI is difficult to define, and this difficulty stems from the fact that there is no universally accepted definition of "intelligence". The OECD Committee on AI (2024) recommends the following definition:

"An AI system is a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments. Different AI systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment."

The European Commission (2018: 1) defines AI as "systems that display intelligent behaviour by analysing their environment and taking actions – with some degree of autonomy – to achieve specific goals". Besides the variability of the definition of "intelligence", another factor that multiplies and complicates the definition of AI is time. In their report on AI for the OECD, Berryhill et al. (2019: 12–13) asserted that numerous phenomena formerly classified as AI, including mapping applications that examine vast data sets to determine optimal routes and computers capable of playing chess, are now designated as automation. This is due to the fact that systems capable of performing tasks that exceed human capabilities do not invariably utilize AI; rather, they depend on substantial processing capabilities that had not previously been utilized to that extent. In the report, this is simply stated as "speed can masquerade as intelligence, but isn't."

Despite the absence of a consensus among the definitions, interest in AI is increasing on a daily basis. Maslej et al. (2025: 3–4) state that the rate of legal mention of AI globally increased 9 times in 2025 compared to 2016. This technology also has increasingly entered the field of social sciences in recent years and has become one of the most powerful tools transforming public administration (Damar et al., 2024).

The diversification of the usage areas of AI has required countries around the world to take steps towards both guiding policy documents and practices. Therefore, countries have started to create strategy documents that provide them with a kind of road map in line with national needs and international developments and determine their utilization frameworks. Türkiye is among the countries that follow current developments in this field and formulate policies in line with its economic and social goals. In this context, AI has been included in higher policy documents such as development plans in more and more detail, and a strategic action plan has been developed based on these documents and kept up to date. The steps taken in this field in Türkiye have not only been limited to policy documents, but also practical projects have been developed in various fields such as health, education and public finance.

In this study, we examine the role of AI in public budget processes. First, we discuss how AI can be used in public budget processes that are necessary for the production or provision of public goods and services. Using the Government AI Readiness Index prepared by Oxford Insights, we will examine the AI national strategy documents of the 7 countries with the highest scores in seven geographical regions of the world and Türkiye, and analyze the implementation practical examples within the scope of the public budget.

1. AI IN PUBLIC BUDGETING

In an economy, public goods and services are produced or provided by public institutions. Public institutions prepare strategic plans, which are long-term expenditure plans, in line with the government's strategy. The operationalization of these plans occurs each year through the authorization of appropriations and revenue collection in the budgets for that fiscal year, thereby ensuring the production or provision of public goods and services. At the end of the budget process, spending and revenue collection authorization are audited. This annual process is referred to as the budget process and comprises of five stages: planning, preparation, authorization, implementation, and audit (Altuğ, 2019: 11). For AI to be used in the production or provision of public goods and services, it needs to be integrated into these stages. Table 1 shows the fields of application for AI in budget processes in the literature.

Table 1: Fields of Application for AI in the Public Budget Processes

Public Budget Processes	Fields of Application	Outcomes
Planning	-Decision making -Time cost -Alternative budget policies	Reducing time cost and increasing efficiency in budget planning and preparation processes with big data analysis (Alkabbj et al., 2024) Ensuring objectivity in decision-making processes by increasing automation (Claudé and Combe, 2018) Scenarizing the possible effects of public good production or provision decisions with the help of AI while formulating fiscal policies, creating alternative policies and improving the decision-making process (Kayacı, 2025)
	-Financial cost -Productivity	Minimizing costs and increasing efficiency by producing smart solutions such as smart meters and smart grids in urban services like traffic, transportation, and infrastructure (Akyol and Özkan, 2023)
	-Allocative efficiency -Needs analysis	Identifying patterns in data using machine learning algorithms, detecting future trends, and resource planning by analyzing long-term needs (Margetts and Dorobantu, 2019)
Preparation and Authorization	-Revenue and expenditure forecast -Bureaucratic processes	Improving the cost estimates of public goods and services with machine learning algorithms (Capone et al., 2024; Sadick et al., 2024) Faster provision of public goods and services with AI, reduction of administrative burdens, red tape and bureaucracy (Wirtz et al., 2019; Tanrıverdi, 2021) Error-free estimation of public revenues using artificial neural networks (Görmez, 2023) Improving the distribution of social expenditures (Aydin, 2024)
	-Governance -Local Democracy	Faster and clearer solutions to citizens' demands and greater citizen participation in public decision-making (Mehr, 2017)
Implementation	-Budget balance -Accounting	Using big data in budget accounting to control the budget's income-expenditure balance and improve budget management (Qin and Qin, 2021; Dağlıoğlu Şanlı, 2024).
	-Tax compliance -Revenue collection	Increasing tax compliance by reducing compliance costs and facilitating the collection of public revenues (Mökander and Schroeder, 2024; Aydin, 2024)

Public Budget Processes	Fields of Application	Outcomes
Audit	-Detecting irregularities, fraud, and smuggling -Accountability and transparency -Risk analysis	Increasing fraud identification and monitoring efforts by performing risk analysis with the help of AI and big data and detecting potential risks before they occur (Köse and Polat, 2021; Yang, 2025) Reducing subjectivity, increasing the reliability of audit findings, eliminating audit errors (Jakovljevic, 2021; Polat, 2024) Detecting tax losses and evasion and preventing tax evasion through machine learning or deep learning (Saragih et al., 2022; Ömercioğlu, 2024) Increasing citizens' trust levels as a result of increased accountability and transparency (Efe, 2022; Güven, 2024; Yavuz, 2025)

Source: Based on the authors' literature review.

As Table 1 shows, AI can be used in every stage of the budgeting process. AI allows us to see the future effects of the public goods and services to be produced or provided in the budget's planning phase and generate alternative scenarios. Additionally, machine learning algorithms can identify future spending trends and needs analysis, enabling long-term resource planning (Margetts and Dorobantu, 2019: 4).

The most common application of AI in budget preparation is to increase the accuracy of revenue and expenditure forecasts. Taşdelen and Altıntaş (2023: 202) stated that AI tools such as predictive analysis, anomaly detection, automatic classification, optimization algorithms, deep learning models, cloud-based budgeting solutions, and fuzzy budgeting are used in making revenue and expense forecasts. Capone et al. (2024: 32) developed a cost estimation model through machine learning and concluded that the accuracy of this model is much higher than traditional methods. Sadick et al. (2024: 1) estimated the budgets of projects using a natural language processing model. According to Lipelis (2025: 39), the implementation of advanced technologies, including AI, machine learning, and neural networks, enhances the precision of forecasts while simultaneously improving decision-making processes and operational efficiency. Additionally, the automation of the budget preparation process has been shown to enhance efficiency by reducing administrative burdens and bureaucratic processes (Tanrıverdi, 2021: 299) and increasing citizen

participation in decision-making processes (Mehr, 2017: 6). Zuiderwijk et al. (2021: 10) posited that AI enhances citizen-state interaction and elevates citizen satisfaction with public services, thereby fostering heightened trust in the state. This approach enhances the efficacy of governance and local democratic processes.

The role of AI in the implementation phase of the budget is twofold: to assist in maintaining the income-expenditure balance and to facilitate effective accounting management. As posited by Qin and Qin (2021: 9), the utilization of cloud-based AI applications has been demonstrated to enhance the management of budget balance and accounting. In addition, the implementation of machine learning algorithms to reduce administrative burdens will increase tax compliance by saving time and effort for taxpayers (Görmez, 2023: 63) and facilitate the collection of public revenues (Alkabbj et al., 2024: 157).

AI also plays a significant role in the audit phase, which is the final phase of the budget. According to Yang (2025: 5), auditors can detect anomalies before risks occur thanks to deep learning-based algorithms. The author stated that models trained with historical data can also predict future risks. Jakovljevic (2021: 287-288), in a survey of auditors, stated that AI reduces the level of subjectivity in audit judgment and increases the reliability of preliminary conclusions and audit findings by eliminating or significantly reducing audit errors. According to Ömercioğlu (2024: 1456), the use of AI applications that rely on machine learning and deep learning can help minimize tax losses and evasions. These applications determine the audit result through these advanced learning methods.

2. NATIONAL AI STRATEGIES OF SELECTED COUNTRIES

This part of the study will focus on the selection of countries, the national strategic plans of Türkiye and the selected countries on AI, and examples of AI applications in the public sector in these countries.

2.1. Selection of Countries

Government AI Readiness Index seeks to answer the question “How ready are governments to implement artificial intelligence in the delivery of

public services?”. In this index, 188 countries are analyzed by grouping them according to different characteristics such as income group and geographical regions within the scope of these three main lines, and each component is assigned a value between 0 and 100 (Nettel, 2024: 5).

Using the index scoring, the country with the highest score in each of the nine regions was included in the study. Thus, it has been possible to compare the countries having the best examples in applying AI in public budget processes on a global scale. The countries are as follows:

- North America - USA,
- Latin America & The Caribbean - Brazil,
- Western Europe - France,
- Eastern Europe - Estonia,
- East Asia - Singapore,
- Middle East and North Africa - UAE,
- South and Central Asia - India,
- Pacific - Australia,
- Sub-Saharan Africa - Mauritius.

Among these countries, Mauritius and Singapore were excluded from the scope of the study due to the absence of a publicly accessible application example. This situation also constitutes a limitation of the study.

Digital transformation is increasingly occurring in different areas of public financial management such as public expenditures and public procurement processes in Türkiye. Within the scope of this transformation, AI has been given special importance in recent years. Due to the steps taken and strategic plans for AI applications, Türkiye is another important example in terms of the use of AI. Due to these developments, in addition to the countries selected above, the study also includes Türkiye.

2.2. National AI Strategies in Selected Countries

The innovations and effective solutions offered by AI in both the public and private sector have enabled the creation of various usage areas. These developments have accelerated investments in this technology and

led to steps being taken to institutionalize countries’ AI approaches. In this context, strategic plans have begun to be prepared specifically for AI, which has increasingly found a place in legal regulations and national documents and plans in recent years. Table 2 summarizes the national strategies of the countries the general goals of each country.

Table 2: National AI Strategy Plans and Objectives by Country

Countries	National AI Strategy Plan	Objectives
USA	-National AI Research and Development Strategic Plan (2016) -Removing Barriers to American Leadership in AI (2025)	Focusing on aspects such as human-AI cooperation, long-term investments in AI, ethics, and aims to coordinate AI research across government agencies Expanding public-private partnerships and establishing a principled and coordinated approach to international cooperation
Brazil	-Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) (2021) -Brazilian AI Plan (PBIA) (2024-2028)	Aiming sustainable development, justice, being transparent and accountable. Developing AI solutions that significantly improve the quality of life of the population, optimizing the delivery of public services and promoting social inclusion
France	-AI for Humanity (2018) -France 2030 (2021)	Improving AI training to develop and attract AI talent Establishing an open data policy Developing an ethical framework
Estonia	Kratt Strategy (2019-2021/2022-2023)	Aiming to align AI in Estonia with public services, the private sector, research and development, and legal frameworks Making e-services more user-friendly and accessible and increasing government efficiency Building a basic capacity for the deployment of AI solutions in public sector organizations Promoting data availability, reusability and data quality assurance more broadly across all sectors
India	AI for All (2018)	Focusing on fundamental research on AI Creating AI-based applications in domains of societal importance Prioritizing healthcare, agriculture, education, smart cities, and smart mobility Developing sector-specific guidelines on privacy, security, and ethics Creating a National AI Marketplace to increase market discovery and reduce the time and cost of collecting data

Countries	National AI Strategy Plan	Objectives
UAE	UAE Strategy for AI (2017)	Establishing Ministry of Artificial Intelligence Investing in transport, health, space, renewable energy, water, technology, education, environment, and traffic
Australia	The AI Action Plan (2021)	Creating an environment for AI talent Solving Australia's national challenges by AI

Source: Chung-Tick-Kan, et al., (2018) and created by the authors by examining the national AI strategy documents of the countries.

The national AI strategic plans of the countries reveal that there are both common and divergent points (See Table 3).

Table 3: Features of National Strategies for AI in Selected Countries

Commonalities	Divergences
R&D incentives	Strategic plan periods
Expanding collaborations	Priority areas
Ethics, transparency and accountability	National targets
Human capital development	Legal and regulatory framework
Economic growth and sustainable development	
Digital transformation	
Usage in public services	
International leadership	

Source: Created by the authors by utilizing the national strategies of countries on AI.

The common points of the countries' strategic plans are R&D support, expansion of collaborations, ethics-transparency-accountability, human capital development, economic growth and sustainable development, digital transformation, usage in public services, and worldwide AI leadership. On the other hand, the different points are the durations of the strategic plans, priority areas, national goals, and the legal and regulatory framework.

2.2.1. Common Features of National AI Strategies

The common points of strategic plans are detailed below.

R&D Incentives: Innovative solutions offered by AI in various fields have encouraged countries to invest more. Priority has been given to establishing research centers and conducting studies on the development of technology. Countries that particularly emphasize R&D in their strategic plans are the USA (EOP, 2016: 3), France (European Commission, 2019), Estonia (MEAC and Government Office, 2019), and India (NITI Aayog, 2018).

Expanding Collaborations: Another common point is the expansion of collaborations. Collaborations involve both the public-private sector at the national level and cooperation between countries at the international level. Partnerships established at national and international levels will increase the speed of expansion of AI application areas, thus contributing to economic growth and social welfare. In this sense, the countries that emphasize collaborations more are the USA (EOP, 2016: 31-34), and France (European Commission, 2019).

Ethics, Transparency and Accountability: The fact that AI has started to find a place in our daily lives has made it necessary to take precautions against the negative effects that technology can create. While preventive regulations are applied in all countries, the elements of ethics, transparency and accountability have been adopted as principles in the strategy documents of the USA (EOP, 2016: 3), Brazil and France (OECD.AI, 2025).

Human Capital Development: The importance of AI has increased the need for trained human resources in this field. Awareness of this need has necessitated a plan to provide training to develop human capital in national AI strategies. In this context, France (Krasavina, 2023), Estonia (MEAC, 2021), and Australia (DISER, 2021) have made special room for education and talent development in their strategic plans.

Economic Growth and Sustainable Development: The economic opportunities that technology can create due to the variety of usage areas will inevitably contribute to economic growth and sustainable development (Tuğaç, 2023). While this opportunity has been included in the strategic plans of all selected countries, Brazil (Governo Digital, 2021), India (NITI Aayog, 2018) have prioritized this issue more.

Digital Transformation: Another element that countries have a common opinion on is digital transformation. All selected countries have emphasized the necessity of digital transformation in both the private and public sectors.

Usage in Public Services: The spread of technology has made it a necessity for the public sector to undergo a digital transformation and keep up with the current affairs. Therefore, usage of AI in various public services has been one of the primary objectives. In this sense, the countries that stand out are Estonia (MEAC, 2021), India (NITI Aayog, 2018), UAE (2018).

International Leadership: Although selected countries determine the use of the AI primarily by considering their national interests, the common strategic goal of all countries in this field is to become a global leader.

2.2.2. Different Aspects of National AI Strategies

The points where the countries differed in their AI strategic plans are as follows:

Strategic Plan Periods: The number of strategic plans and the periods of these plans vary from country to country. Accordingly, the USA, which was the first country to publish an AI strategic plan among the countries, announced three plans from 2016 to 2025. Some countries have aimed to achieve their strategic plan goals within specific time frames. For example, Brazil has set the period of its plan called "The Brazilian Artificial Intelligence Plan" (PBIA) as 2024-2028, while in the UAE the period is longer, approximately ten years. Estonia and Brazil have developed 2- to 3-year plans that formulated shorter-term and implementation-oriented plans (LNCC, 2024; MEAC, 2021; UAE, 2018).

Priority Areas: Although all countries focus on similar elements in their AI strategic plans, they differ in terms of the areas they prioritize. Brazil's first plan focused on industry, finance and the public sector, while the second plan specified these sectors and included health, agriculture, the environment, industry, trade, education and social development (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2024). Estonia, on the other hand, has focused heavily on public sector transformation. In terms of the public sector, the strategy's primary objectives are twofold. Firstly, it aims to establish a fundamental capacity for the implementation of AI solutions within public sector institutions that have not yet adopted any such solutions. Secondly, it seeks to enhance the

capabilities of institutions that already have a certain degree of AI deployment capacity but have not yet utilized it (MEAC, 2021). In India, which has adopted the “AI for ALL” approach, areas such as health, agriculture, education, smart cities-infrastructure and smart mobility-transportation have come to the fore (NITI Aayog, 2018). In the UAE, by adopting goals that include both the public and private sectors, it is aimed to contribute to education, economy and social welfare through various AI technology applications in areas such as energy, tourism and education (UAE, 2018).

National Targets: The diversity of the areas prioritized is highly related to the differentiation of the goals to be achieved with the use of AI. As stated in the common aspects section, one of the ultimate goals of all countries is to become a global leader. Since leadership is a singular phenomenon by its nature, it is not possible for all countries to become a global leader in practice. On the other hand, the national goals of each country are more realistic and specific, therefore, they vary. For example, economic competitiveness for the USA (The White House, 2025), social benefit for Brazil, UAE and India (OECD.AI, 2025; UAE, 2018: 8; NITI Aayog, 2018), and digital transformation in the public sector to improve the delivery of public services for Estonia are additionally emphasized (MEAC, 2021).

Legal and Regulatory Framework: Establishing legal and regulatory boundaries in line with technological developments is a necessity in personal, social and economic terms. Protective measures such as the enactment of laws to protect personal data and the prevention of discrimination in automated decision-making systems constitute the legal and regulatory framework. While every country has its own practices in this regard, countries such as Estonia prioritize these issues (MEAC, 2021).

When evaluated as a whole, it can be seen that countries’ singular approaches have changed between their initial strategic plans and the subsequent ones. In the USA, the decree titled “Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence” published in 2025 aimed to strengthen the USA’s position as a global leader in the field. For this purpose, previous AI policies were revised and an action plan was made mandatory within 180 days to increase the role of AI in supporting human development, economic competitiveness and national security (The White House, 2025). While ethics, investment, security, and international cooperation were the focus of the US

strategic plan in previous periods, the 2025 decree has set innovation and international leadership as its main goals. This shows that the US has changed its priorities in its national strategy policies on AI.

The rapid technological advancement experienced worldwide has also been reflected in Türkiye's technological attempts; various policies and national documents have begun to prioritize developments such as big data, the IoT and AI in greater detail. Although the 11th Development Plan outlined a general framework for artificial intelligence in its initial phase (SBB, 2019), because of the national needs and international developments (Madiaga, 2024: 1), the 12th Development Plan (SBB, 2023) has become much more comprehensive in this field as. The main outline for AI established in the previous development plan has been transformed into a deep and comprehensive structure based on sectors for use in daily life in the 12th Development Plan. AI-focused digital transformation in different areas such as economic growth, employment, health and energy is among the priorities of Türkiye's development goals (SBB, 2018). The "National Artificial Intelligence Strategy Document", was published in 2021 (SBB, 2020: 222), in line with the plans and documents of national and international institutions. The vision of the strategy has been determined as "to produce value on a global scale with an agile and sustainable artificial intelligence ecosystem for a prosperous Türkiye" (CDDO, 2021: 7). Transformation in perspective on AI necessitated the reform of the national strategy document covering the period 2021-2025, which has been updated as the "National Artificial Intelligence Strategy 2024-2025" (STB and CDDO, 2024). While the priority areas remain unchanged, the update focuses on the development of productive AI technologies for more effective use of resources, the development of large language models in Turkish and the creation of value-added products and services using these models, the strengthening of the R&D, innovation, and entrepreneurship ecosystem, increasing access to data, and enhancing the transformation of the workforce and increasing the availability of skilled human resources (CDDO, 2024).

3. EVALUATION OF AI APPLICATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC BUDGET PROCESSES

The effective and efficient implementation of technology is as important as the creation of national AI strategies. In this context, examples of AI applications in the public sector of the countries and Türkiye were examined. While selecting the examples, the field of public finance was prioritized; in some countries, applications for public service delivery were used. When selecting these examples, emphasis was placed on highlighting the potential use of AI at every stage of the public budget process. Thus, using examples from countries with different backgrounds, an effort was made to demonstrate that AI can be used at all levels of the public budget process (See Table 4).

Table 4: Practical Examples of AI

Countries	Cases
United States of America	Answers contractors' questions about procurement rules and regulations, such as how to draw up a contract, which procedures to follow, or which contracts to bid on, based on regulations, contract templates, procurement training materials, and related policy documents
Brazil	Classifies the expenditures of local governments according to international standards
France	Identifies municipalities experiencing financial difficulties, provides financial advice to municipalities, and supports the implementation of corrective measures
Estonia	Enables citizens to access digital government services through AI-enabled channels
India	Fights the pandemic in the context of the smart city during COVID-19
United Arab Emirates	Analyzes financial data, generates insights, and visualizes financial data
Australia	Justifies public spending and identifies the costs of new policies
Türkiye	Provides an AI-supported machine learning digital legislation assistant that serves as a decision support mechanism for auditors during the audit phase of the budget

Source: Created by the authors.

USA: To understand the complex regulations governing the Air Force's procurement processes and to streamline the procurement of goods and services, an AI-based pilot project was launched in 2018. Accordingly, the department will upload regulations, contract templates, procurement training materials, and relevant policy documents to the system; AI technology will then

use this information to answer questions from federal contracting authorities and contractors regarding procurement rules and regulations, such as how to execute a contract, which procedures to follow, or which contracts to bid on (Chenok and Yusti, 2018: 11-12).

Brazil: AI is used by the National Treasury (STN) to classify local government expenditures according to the international standard COFOG. Previously, manual processes were labor-intensive, leading to time loss and errors. However, with the AI model introduced in 2021, the time required for data classification has been reduced from 1,000 hours to 8 hours, and the model's accuracy has increased to 97%. The STN is expanding the use of AI to other critical areas, such as the classification of climate-related expenditures (IMF PFM, 2024).

France: The DGFIP has developed a "warning system" consisting of an algorithm that uses past tax and financial data to initially score municipalities, with the aim of identifying municipalities experiencing financial difficulties, providing financial advice to municipalities, and proactively supporting the implementation of corrective measures. While using this system, the DGFIP has developed a model equipped with machine learning designed to detect municipalities' financial difficulties at an earlier stage. The model was trained using data covering four years to predict the results for the fifth year over a five-year period. A pilot study was conducted in 2022 covering 2,500 municipalities, revealing that approximately 40% of the municipalities were facing financial difficulties, with approximately 35% of the municipalities experiencing temporary, non-structural challenges. This finding highlights the model's ability to distinguish between permanent and temporary financial issues (OECD, 2025: 7-8).

Estonia: "Bürokratt" has been developed to enable citizens to access digital government services through AI-supported channels. Citizens can use "Bürokratt," a chatbot implemented by ministries to answer questions from citizens, to perform a wide range of public service transactions on a 24/7 basis. Examples of its use include applying for child benefits under social services assistance programmes (Schwäbe, 2024: 8; Dreyling III vd., 2024: 737).

India: The “AI for ALL” approach aims to use AI in various fields like healthcare, education, and agriculture to reach all citizens. One of the real-life applications of these goals was the use of AI in smart cities during the COVID-19, which helped achieve positive results in the fight against the pandemic. India’s smart city initiative enabled the government to track infected citizens, manage food supply during lockdown periods, distribute food to citizens facing economic difficulties, and maintain communication with citizens through communication networks. By this initiative, the government could respond quickly and effectively to COVID-19 (Angin and Doğmazer, 2023: 339).

UAE: The Ministry of Finance has an ongoing project called “Virtual Mona” that uses virtual and augmented reality for financial data analysis, insight generation, and financial data visualization (OECD, 2025: 11). The project is designed to facilitate access to financial data, reduce human error, and increase the accuracy of the analyses through AI. The platform also aims to promote transparency by making financial information available to stakeholders and enabling employees to easily request and interact with data (Ministry of Finance, 2024).

Australia: AI provides important digital support in ensuring that public spending is properly justified and that the costs of new policies are determined. To assess the future financial impacts of policy decisions, The Department of Veterans’ Affairs, provides support to veterans and their families, uses a model called the AI-supported PIA-V. This model simulates the lifetime financial processes of the beneficiaries. The outputs produced by the model include data such as annual public expenditure for each beneficiary, the number of years of support provided, budget estimates, beneficiary classification, and policy evaluation (OECD, 2025: 8).

Türkiye: HMB (2024) has launched the “Artificial Intelligence-Supported Accounting and Advanced Analytics Project” in 2024. The project aims to enhance the effectiveness of financial decision-making and policy development processes, eliminate inefficient expenditure areas, restrict new expenditure areas, achieve efficiency and savings in public expenditures through an early warning system, and analyze public administration expenditure patterns using deep learning techniques. With the realization of these objectives, it is aimed to contribute to the effectiveness and efficiency in the use of public resources as

well as auditability. In order to strengthen auditability with artificial intelligence, the Turkish Court of Accounts (TCA) is focusing on further developing the integration of systems such as VERA (TCA Data Analysis System) and DYS (Audit Management System), which form the basis of digital transformation in auditing, by increasing their integration with artificial intelligence (Yener et al., 2025: 27).

In accordance with the purpose of the study, it is possible to evaluate each application presented above through public budget processes.

Table 5: The Role of AI Practical Examples in Countries’ Budget Processes

Public Budget Process	Countries	Outcomes
Planning	France	Identifying risks and challenges for future years by utilizing past budget data and ensuring efficiency in resource utilization
	UAE	Improving accuracy in public resource planning, ensuring needs analysis, and enhancing accountability and transparency
Preparation	Brazil	Time savings and increased efficiency in the classification of public expenditures
	Australia	Preparation of future period cost and revenue estimates for public expenditure and financing
Implementation	USA	Using as a decision-making tool in service procurement processes for the provision of public goods and services
	Estonia	Reducing bureaucratic and administrative burdens through chatbots, improving government-citizen relations and increasing governance
	India	Making decisions on the distribution of social assistance expenditures and improving state-citizen relations during the pandemic
Auditing	Türkiye	Reducing the time cost arising from regulatory compliance by providing the auditor with a decision support mechanism, making the process more efficient

Source: Created by the authors.

The role of AI applications in the budget processes of the public sector in Türkiye and other countries is summarized in Table 5. Our assessment of this role is presented in the discussion section of this study.

DISCUSSION AND CONCLUSION

The diversification of AI applications has led to an understanding of its potential contribution to economic competition and social benefit, thereby necessitating countries to develop strategic plans in this area. When national AI strategies are evaluated in general, it is seen that every country has goals such as offering R&D incentives, strengthening national and international cooperation, developing human capital, supporting both the private and public sectors, resolutely embracing digital transformation, and establishing a place for itself internationally. In addition to their commonalities, countries differ from one another in terms of priority areas, national goals, and legal and regulatory frameworks. These common aspects highlight that each country aims to achieve digital transformation in both the private and public sectors by providing the necessary incentives and support, developing human resources, and ensuring economic growth and social development at the national level, while also striving to maintain a competitive position on the international stage. The differences, however, indicate that each country has chosen a different path to achieve this common goal. The six priorities included in Türkiye's strategy document are quite compatible with the common aspects of the selected country strategies. On the other hand, Türkiye's updated action plan places particular emphasis on the development of value-added products and services, research-innovation-entrepreneurship, as well as human capital development and employment, in order to contribute to economic growth and development through this technology. This can be interpreted as Türkiye adopting AI as an economic policy tool in practice, similar to Brazil and India.

One of the common aspects of national AI strategies is their usage in the public sector, which also forms the general scope of this study. The use of AI in the production or provision of public goods and services inevitably leads us to consider its relationship with the public budget. This is because fundamental issues such as how much resources should be allocated to which services and how these resources should be financed are, at their core, part of the public budget. In this context, we examined the role of AI in budget processes through selected application examples from the public sector in seven countries and Türkiye, which we determined by using international index. Within the scope of the research question, we identified that AI can be used in all stages of planning, preparation, authorization, implementation and auditing of public budget processes in line with the literature.

France and the UAE have positioned AI as a planning tool that enables the efficient use of resources by utilizing existing data to identify future needs and risks. This is an example of AI being actively used in the budget planning stage in these countries. In the literature, the use of AI in estimating public expenditures and revenues and increasing efficiency by accelerating bureaucratic tasks are prominent applications among its potential areas of use. Similarly, the use of AI in estimating future costs and revenues in Australia and France, as well as accelerating paperwork, are important examples of how AI can be used as an important tool in budget preparation processes. The use of AI to simplify contract processes for the purchase of goods and services in the USA; the use of chatbots for bureaucratic tasks in Estonia; facilitating the fulfilment of citizens' needs during the pandemic in India. In Türkiye, the use of an AI-powered digital legislative assistant that saves auditors time sets an example for its use in the budget audit process.

In conclusion, the examples given above demonstrate the use of AI in different stages of the budgeting process. Türkiye places emphasis on this field, as evidenced by both its national strategy on AI and the practical examples. This research contributes both conceptual frameworks and practical tools to AI in public budget processes. However, many open questions remain about the extent to which the incorporation of AI in public budgeting processes will improve the efficiency of resource allocation. Further empirical studies on how the use of AI in the planning, preparation, implementation and audit stages of public budget processes will affect the efficiency of resource allocation are needed for an in-depth examination of the use of AI in the public sector.

Zhu et al. (2022) underlined that the implementation of loose fiscal policies is imperative for the contribution of AI to economic development in a country, as opposed to the implementation of tight fiscal policies. In this study, we emphasize that the incentives for AI should be increased and the necessary training should be provided to create qualified human resources so that AI can be implemented more effectively and efficiently in Türkiye.

REFERENCES

- Akyol, İ. T. and Özkan, N. A. Ş. (2023). Yapay Zeka Uygulamalarının Yerel Hizmet Sunumuna Etkisi. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 18(1), 120-134.
- Alkabbj, R., Alrazim, A. Z. and Binsaddig, R. (2024). The Impact of Using Artificial Intelligence on Preparing General Budget and Government Decisions Making in Jordan. In *Business Analytical Capabilities and Artificial Intelligence-enabled Analytics: Applications and Challenges in the Digital Era*, Volume 2 (pp. 155-167). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Altuğ, F. (2019). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Angın, M. and Doğmaz, O. (2023). Hindistan'ın Yapay Zekâ Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Mevzu-Sosyal Bilimler Dergisi*, (9), 323-349.
- Aydın, M. S. (2024). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yapay Zeka Kullanımı. *Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 171-186.
- Berryhill, J., Heang, K. K., Clogher, R. and McBride, K. (2019). Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector. *OECD Working Papers on Public Governance*, (36), 1-184.
- Capone, C., Talgat, S., Hazir, O., Abdrasheva, K. and Kozhakhmetova, A. (2024). Artificial Intelligence Models for Predicting Budget Expenditures. *Eurasian Journal of Economic and Business Studies*, 68(1), 32-43.
- CDDO (2021). Ulusal Yapay Zeka Stratejisi 2021-2025. <https://cbddo.gov.tr/uyzs>. Access: 05.06.2025.
- CDDO (2024). Ulusal Yapay Zeka Stratejisi 2024-2025 Eylem Planı Yayımlandı. <https://cbddo.gov.tr/duyurular/6846/ulusal-yapay-zeka-stratejisi-2024-2025-eylem-planı-yayimlandi>. Access: 07.06.2025.
- Chenok, D. and Yusti, C. (2018). The Future Has Begun! Using Artificial Intelligence to Transform Government. Report from the IBM Center for The Business of Government.
- Chung-Tick-Kan, G., Acharuz, A., Moorghen, Y., Jhurry, D., Cartier, C., Guibert, F., Suddhoo, A., Mohee, K. and Meetoo, A. (2018). Mauritius Artificial Intelligence Strategy. <https://mitci.govmu.org/Documents/Strategies/Mauritius%20AI%20Strategy.pdf>. Access: 04.05.2025.
- Claudé, M. and Combe, D. (2018). The Roles of Artificial Intelligence and Humans in Decision Making: Towards Augmented Humans?: A focus on knowledge-intensive firms. Umeå University, School of Bussiness, Umeå.
- Dağlıoğlu Şanlı, İ. (2024). Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincir Teknolojisi. *Sayıştay Dergisi*, (132), 71-100.

- Damar, M., Köse, H. Ö., Cagle, M. N. & Özen, A. (2024). Mapping the Digital Frontier: Bibliometric and Machine Learning Insights into Public Administration Transformation. *Sayıştay Dergisi*, 35(132), 9-41.
- Deloitte (2020). Government Trends 2020. https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/government-trends-2020/DI_Government-Trends-2020.pdf. Access: 01.06.2025.
- DISER (2021). Australia's AI Action Plan. <https://www.industry.gov.au/publications/australias-artificial-intelligence-action-plan>. Access: 04.05.2025.
- Dreyling III, R., Tammet, T., and Pappel, I. (2024). Technology Push in AI-Enabled Services: How to Master Technology Integration in Case of Bürokratt. *SN Computer Science*, 5(6), 738.
- Dwivedi, Y. K., Hughes, L., Ismagilova, E., Aarts, G., Coombs, C., Crick, T., ... and Williams, M. D. (2021). Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary Perspectives on Emerging Challenges, Opportunities, and Agenda for Research, Practice and Policy. *International Journal of Information Management*, 57, 101994.
- Efe, A. (2022). Yapay Zekâ Ortamındaki Dijital Kamu Yönetiminin Yol Haritası. *Kamu Yönetimi ve Teknoloji Dergisi*, 4(1), 99-130.
- EOP (2016). The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan . Washington, DC: National Science and Technology Council. https://www.nitrd.gov/PUBS/national_ai_rd_strategic_plan.pdf?ref=ginc.org. Access: 03.05.2025
- EOP (2023). The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan 2023 Update. Washington, DC: National Science and Technology Council. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wpcontent/uploads/2023/05/National-Artificial-Intelligence-Research-and-Development-Strategic-Plan-2023-Update.pdf>. Access: 03.05.2025
- European Commission (2018). Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Artificial Intelligence for Europe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0237>. Access: 01.06.2025
- European Commission (2019). National Strategies on Artificial Intelligence A European Perspective in 2019. <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/france-ai-strategy-report.pdf>. Access: 04.05.2025.
- European Commission (2024). Public Sector Tech Watch: Adoption of AI, Blockchain and Other Emerging Technologies within the European Public Sector. Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92- 68-11627-2, doi: 10.2799/4393.

- Fattorini, L., Maslej, N., Perrault, R., Parli, V., Etchemendy, J., Shoham, Y. and Ligett, K. (2024). The Global AI Vibrancy Tool. arXiv preprint arXiv:2412.04486.
- Governo Digital. (2025). Summary of the Brazilian Artificial Intelligence Strategy -EBIA- https://www.gov.br/mcti/ptbr/acompanhomcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-summary_brazilian_4-979_2021.pdf. Access: 04.05.2025.
- Görmez, Y. (2023). Vergilendirmede Makine Öğrenmesi Kullanımı, In Maliye Biliminde Yapay Zekâ ve Makine Öğrenimi, (Ed. Giray, F., Çimen, G.), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 45-80.
- Güven, A. (2024). Yapay Zeka Uygulamalarının Kamu Yönetimindeki Rolü ve Önemi. Enderun Dergisi, 8(2), 127-151.
- HMB. (2024). Yapay Zeka Destekli Muhasebe ve İleri Analitik Projesi'ni Hayata Geçiriyoruz. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/haberler/yapay-zeka-destekli-muhasebe-ve-ileri-analitik-projesini-hayata-geciriyoruz>. Access: 08.06.2025.
- IMF PFM. (2024). AI is Enhancing Fiscal Transparency in Brazil. <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2024/12/ai-is-enhancing-fiscal-transparency-in-brazil>. Access: 19.05.2025.
- Jakovljević, N. (2021). Application of artificial intelligence in audit. Monografija konferencije STES21. 277-290.
- Kayacı, M. (2025). Yapay Zekâ Teknolojisinin Kamu Yönetimine Etkileri: Fırsatlar Açısından Bir Değerlendirme. Uluslararası Toplumsal Bilimler Dergisi, 9(1), 408-426.
- Köse, H. Ö. and Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. Sayıştay Dergisi, 32 (123), 9-41.
- Krasavina (2023). France-Natioanal Strategy for AI. <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/national-initiatives/national-strategies/france-national-strategy-ai>. Access: 04.05.2025.
- Kuziemski, M. and Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. Telecommunications Policy, 44(6), 101976.
- Lipelis, M. (2025). Bridging Financial Forecasting and Budget Management: New Approaches for Modern Enterprises. Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law, 29(1).
- LNCC (2024). Plano Brasileiro de Inteligencia Artificial (PBIa) 2024-2028. <https://www.gov.br/lncc/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias-1/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-2024-2028>. Access: 19.05.2025.

- Madiega, T. (2024). Artificial Intelligence Act. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf). Access: 06.06.2025.
- Margetts, H. and Dorobantu, C. (2019). Rethink government with AI. *Nature*, 568(7751), 163-165.
- Maslej, N., Fattorini, L., Perrault, R., Gil, Y., Parli, V., Kariuki, N., ... and Oak, S. (2025). The AI Index 2025 Annual Report. AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, CA.
- MEAC. (2021). Estonia's National Artificial Intelligence Strategy or Kratt Strategy for 2022–2023.
- MEAC and Government Office. (2019). Estonia's national artificial intelligence strategy 2019-2021. https://www.kratid.ee/_files/ugd/980182_8d0df96fd41145739dff2595e0ab3e8d.pdf. Access: 04.05.2025.
- Mehr, H. (2017). Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. Harvard Ash Center Technology & Democracy Fellow, https://ash.harvard.edu/wp-content/uploads/2024/02/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf. Access: 10.05.2025.
- Miall, N. and Hodes, C. (2017). Making the AI revolution work for everyone. The Future. <https://thefuturesociety.org/making-the-ai-revolution-work-for-everyone/>. Access: 06.06.2025.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2024). IA para o Bem de Todos. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro-anos/ia_para_o_bem_de_todos.pdf/view. Access: 19.05.2025.
- Ministry of Finance (2024). Ministry of Finance Showcases "Virtual Mona": An AI-Driven Financial Data Advisor at GITEX Global. <https://mof.gov.ae/ministry-of-finance-showcases-virtual-mona-an-ai-driven-financial-data-advisor-at-gitex-global/>. Access: 19.05.2025.
- Mökander, J., and Schroeder, R. (2024). Artificial intelligence, rationalization, and limits of control in the public sector: the case of tax policy optimization. *Social Science Computer Review*, 42(6), 1359-1378.
- Nettel, P.F., Hankins, E., Stirling, R., Cirri, G., Grau, G., Rahim, S. and Crampton, E. (2024). The Government AI Readiness Index 2024. Oxford Insights.
- NITI Aayog. (2018). National Strategy for Artificial Intelligence. <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2023-03/National-Strategy-for-Artificial-Intelligence.pdf>. Access: 04.05.2025.

- OECD (2024). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/ LEGAL/ 0449, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>. Access: 01.05.2025
- OECD (2025). Using Artificial Intelligence in Public Financial Management 25th Annual Meeting of the Working Party on Financial Management and Reporting, 13-14 March 2025.
- OECD.AI. (2025). AI in Brazil. <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Brazil>. Access: 04.05.2025.
- Ömercioğlu, A. (2024). Vergi Denetimlerinde Yapay Zekâ Kullanımı ve Otonom Vergi Denetimi Perspektifi. Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 6 (2) Prof. Dr. Mustafa Avcı'ya Armağan, 1439-1465.
- Polat, M. (2024). Yapay Zekanın Denetimde Kullanılması ve Etik Sorunlar. Sayıştay Dergisi, (134), 395-423.
- SBB (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Özel İhtisas Komisyon Raporları. <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tisas-komisyonu-raporlari/#1668675990514-384a7e2d-aef7>. Access: 06.06.2025.
- SBB (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf. Access: 06.06.2025.
- SBB (2020). 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/11/2021_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf. Access: 06.06.2025.
- SBB (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf. Access: 06.06.2025.
- Qin, J. and Qin, Q. (2021). Cloud platform for enterprise financial budget management based on artificial intelligence. Wireless communications and mobile computing, 1, 8038433, <https://doi.org/10.1155/2021/8038433>
- Russell, S. J. and Norvig, P. (2022). Artificial Intelligence: A Modern Approach (Fourth Edition). Harlow: Pearson.
- Sadick, A. M., Gurmu, A. and Gunarathna, C. (2024). Artificial intelligence-based pre-conception stage construction budget decision-making model and tool for residential buildings. Engineering, Construction and Architectural Management, <https://doi.org/10.1108/ecam-11-2023-1108>

- Saragih, A. H., Reyhani, Q., Setyowati, M. S. and Hendrawan, A. (2022). The potential of an artificial intelligence (AI) application for the tax administration system's modernization: the case of Indonesia. *Artificial Intelligence and Law*, 31(3), 491-514.
- Schwäbe, C., Hummler, A. and Blind, K. (2024). Exploring an Innovation Policy for Public AI-Rationales, Examples and Learning. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
- STB and CDDO (2024). Ulusal Yapay Zeka Stratejisi 2024-2025 Eylem Planı. <https://cbddo.gov.tr/SharedFolderServer/Genel/File/UlusalYapayZekaStratejisi2024-2025EylemPlanı.pdf>. Access: 05.06.2025.
- Tanrıverdi, A. (2021). Yapay Zekânın Kamu Hizmetinin Sunumuna Etkileri. *Adalet Dergisi*, (66), 293-314.
- Taşdelen, S. and Altıntaş, M. (2023). Yapay Zekâ Çağında Bütçe Anlayışındaki Değişim: Klasik Bütçe Anlayışından Akıllı Bütçe Anlayışına, In *Maliye Biliminde Yapay Zekâ ve Makine Öğrenimi*, (Ed. Giray, F., Çimen, G.), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 189-208.
- The White House. (2025). Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/>, Access: 03.05.2025.
- Tuğaç, Ç. (2023). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Zekâ Uygulamalarının Rolü. *Sayıştay Dergisi*, (128), 73-99.
- UAE (2018). National Strategy for Artificial Intelligence. <https://ai.gov.ae/wp-content/uploads/2021/07/UAE-National-Strategy-for-Artificial-Intelligence-2031.pdf>. Access: 03.05.2025.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., and Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615.
- Yang, R. (2025). Research on the Application of Artificial Intelligence in Audit Risk Assessment. *Financial Strategy and Management Reviews*, 1(1), 1000046-1000046.
- Yavuz, E. (2025). Digitalization in The Fight Against Corruption: Feasibility of A Blockchain-Based System in Türkiye. *Sayıştay Dergisi*, 36(137), 255-287.
- Yener, M., Charoenpol, M., Suntharanurak, S. and Köse, H.Ö. (2025). Strategic Cooperation of Supreme Audit Institutions of Thailand and Türkiye for Digital Transformation and Innovation in Public Sector Auditing. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 36 (136), 9-34.
- Zuiderwijk, A., Chen, Y. C. and Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government information quarterly*, 38(3), 101577.

KAMU BÜTÇE SÜREÇLERİNDE YAPAY ZEKANIN ROLÜ: YAPAY ZEKA ULUSAL STRATEJİLERİ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

Hüseyin Burak ÖZGÜL

Ezgim YAVUZ

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Yapay zekanın kullanım alanlarının çeşitlenmesi ve vatandaşlar tarafından güvenilir kabul edilmesi, dünya genelinde ülkelerin bu alana odaklanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla ülkeler, ulusal gereksinimler ve uluslararası gelişmeler doğrultusunda kendilerine bir çeşit yol haritası sunarak kullanım çerçevelerini belirleyen strateji belgeleri oluşturmaya başlamışlardır. Bu alanda atılan adımlar sadece söz konusu belgeler ile sınırlı kalmamış; aynı zamanda çeşitli alanlarda uygulamaya yönelik projeler de geliştirilmiştir.

Yapay zeka ulusal stratejileri genel olarak değerlendirildiğinde her ülkenin AR-GE teşvikleri sunma, ulusal-uluslararası işbirliklerini kuvvetlendirme, beşeri sermayesini geliştirme, hem özel hem de kamu sektörünü destekleme, dijital dönüşümü kararlılıkla benimseme, uluslararası alanda kendine yer edinme gibi hedeflerinin olduğu görülmüştür. Ortak noktaların yanında ülkeler öncelikli alanlar, ulusal hedefler, yasal ve düzenleyici çerçeveler bağlamında birbirlerinden ayrılırlar. Söz konusu ortak yönler her ülkenin özel ve kamu sektöründe dijital dönüşümlerini gerçekleştirmede gerekli teşvik ve desteklerin sunulup insan kaynağı yetiştirerek ulusal ölçekte iktisadi büyüme ve sosyal kalkınmayı sağlarken, uluslararası alanda rekabetçi ülke konumunda olmayı hedeflediğini ortaya koyar. Farklı yönler ise her ülkenin bu ortak hedefe giderken farklı bir yol seçtiğinin göstergesidir.

Yapay zeka ulusal stratejilerinin küresel boyutta kabul görmüş ortak yanlarından bir tanesi çalışmanın da genel kapsamını oluşturan yapay zekanın kamu sektöründe kullanılmasıdır. Söz konusu teknolojinin kamusal mal ve hizmetlerin üretim veya sunumunda kullanılması bizi kaçınılmaz olarak teknolojinin kamu bütçesi ile olan ilişkisine götürür.

Bu kapsamda çalışmada, Oxford Insights tarafından hazırlanan Government AI Readiness Index skorlarına göre en çok puan alan 7 ülke ile Türkiye'nin kamu sektöründen seçilmiş uygulama örnekleri üzerinden yapay

zekanın bütçe süreçlerindeki rolü incelenmiştir. Araştırma sorusu kapsamında yapay zekanın literatürle uyumlu bir şekilde kamu bütçe süreçlerinin planlama, hazırlanma ve yetki alma, uygulama ve denetim aşamalarının tümünde kullanılabileceği tespit edilmiştir.

Buna göre Fransa, Birleşik Arap Emirlikleri ve Türkiye'nin mevcut verilerden yararlanarak gelecekte olabilecek ihtiyaçlar ve riskleri belirlemeleri, yapay zekayı kaynak kullanımında etkinlik sağlayan bir planlama aracı olarak konumladıklarını gösterir. Bu durum söz konusu ülkelerde yapay zekanın bütçenin planlama aşamasında aktif olarak kullanıldığının bir örneğidir. Literatürde yapay zekanın kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin tahmininde kullanılması ile bürokratik işleri hızlandırarak verimliliği artırması, potansiyel kullanım alanlarından öne çıkan uygulamalardır. Benzer şekilde Avustralya ve Fransa'da yapay zekanın gelecek dönem maliyet ve gelir tahmininde kullanılması, ayrıca yapay zeka ile evrak işlerinin hızlandırılması yapay zekanın bütçe hazırlık süreçlerinde önemli bir araç olarak kullanılabildiğinin önemli örneklerindendir. Yapay zekanın ABD'de mal ve hizmet satın alımında sözleşme süreçlerini kolaylaştırması; Estonya'da sohbet robotlarının bürokratik işlerde kullanılması; Hindistan'da pandemi sürecinde vatandaşın ihtiyaçlarının karşılanmasını kolaylaştırması yapay zekanın bütçenin uygulama aşamasındaki yerini göstermektedir.

Sonuç olarak yukarıda verilen örneklerin her biri yapay zekanın bütçe süreçlerinin farklı aşamalarında yer aldığını göstermektedir. Türkiye de bu alana oldukça önem veren bir ülkedir. Ek olarak, yapay zekaya yönelik teşviklerin artırılması ve nitelikli insan kaynağının oluşturulması için gerekli eğitimlerin yapılmasının Türkiye'de yapay zekanın daha etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasını sağlayacağı ileri sürülebilir.



BELEDİYELERİN ÖZ GELİRLERİ VE REFORM İHTİYACI: MARMARA BÖLGESİ BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

OWN REVENUES OF MUNICIPALITIES AND THE NEED FOR REFORM: AN EVALUATION ON MARMARA REGION MUNICIPALITIES

Ülkü ARIKBOĞA¹

ÖZ

Belediyelerin mali açıdan özerk bir yapıya sahip olması ve kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlayabilmesi için yeterli düzeyde öz gelir kaynaklarına sahip olması önem taşımaktadır. Bu makalede, belediyelerin öz gelir kaynaklarının yetersizliğine ilişkin temel nedenlerin tespit edilmesi ve öz gelirlerin artırılması konusunda önerilerin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, Marmara Belediyeler Birliği (MBB) üyesi belediyeleri kapsayan bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırma sonucunda, belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen mevzuatın güncelliğini yitirmesi öz gelirlerin yetersizliği konusunda belirtilen en önemli sorun olmuştur. Öz gelirlerin artırılması konusunda ise; öz gelirleri düzenleyen mevzuatın günümüz koşullarına uygun hale getirilmesi ve belediyelere yeni öz gelir kaynakları sağlanması en temel önerilerdir. Bunun yanı sıra, belediyelere vergi inceleme yetkisi verilmesi, e-haciz yetkisi verilmesi, denetim ve tahsilat konusunda görevli personelin güçlendirilmesi, kurumlar arası entegrasyonun sağlanması gibi hususlar da denetim ve tahsilattan kaynaklanan bazı sorunların çözülmesine ve öz gelirlerin artırılmasına katkı sağlayacak önerilerdir.

1- Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ulkuarikboga@gmail.com, 0000-0003-3260-6763.

Gönderim Tarihi/Submitted: 24.05.2025

Revizyon Talebi/ Revision Requested: 12.06.2025

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 25.06.2025

Kabul Tarihi/Accepted: 04.07.2025

Atıf /To Cite: Arıkboğa, Ü. (2025). Belediyelerin Öz Gelirleri ve Reform İhtiyacı: Marmara Bölgesindeki Belediyeler Üzerinden Bir Değerlendirme. Sayıştay Dergisi, 36(138), 603-634.

ABSTRACT

For municipalities to have a financially autonomous structure and to be able to adjust their resources according to their needs, it is important that they have sufficient own revenue resources. This article aims to identify the root causes of municipalities' inadequate own-source revenues and to develop recommendations for increasing these revenues. In this context, a field study was conducted covering municipalities that are members of the Marmara Municipalities Union (MMU). The study found that the most significant problem contributing to the inadequacy of local government own revenues was the outdated legislation governing them. The most fundamental recommendations for increasing local government own revenues were to update the legislation governing them to reflect current conditions and to provide local governments with new sources of own revenues. Additionally, granting municipalities the authority to conduct tax audits, granting them e-attachment authority, strengthening the personnel responsible for audit and collection, and ensuring inter-institutional integration are also recommendations that will contribute to resolving some issues arising from audit and collection and increasing own revenues.

Anahtar Kelimeler: Belediye Gelirleri, Öz Gelirler, Yerel Vergiler

Keywords: Municipal Revenues, Own Revenues, Local Taxes

GİRİŞ

Günlük yaşamımızı etkileyen birçok yerel hizmetin sunulması konusunda önemli görevler üstlenen belediyelerin sorumluluk alanı her geçen gün genişlemektedir. Belediyelerin üstlendikleri bu görevleri kesintisiz ve kaliteli bir biçimde sürdürebilmesi, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması halinde mümkün olacaktır.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin finansmanı; öz gelirler, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler ve borçlanmalar yoluyla sağlanmaktadır. Türkiye'de genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan transfer gelirleri belediyelerin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Belediyelere yapılacak transferleri düzenleyen 2008 tarihli 5779 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediye sistemini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun ile 2012 yılında bazı değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen 1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu ise 2005 yılında hazırlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Taslağı"nın yasalaşmaması ve sonraki süreçte de gerekli düzenlemelerin yapılmaması nedeniyle günümüzün ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Dolayısıyla gerek 1981 tarihli kanunda günümüz koşullarına uygun güncellemelerin yapılmamış olması, gerekse belediyelerin

öz gelirlerinin enflasyon karşısında giderek erimesi, önemli sorunlara yol açmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri konusu, günümüzde çözülmeyi bekleyen bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Bu çalışmada, belediyelerin öz gelir kaynaklarının yetersizliğine ilişkin temel nedenlerin tespit edilmesi ve öz gelirlerin artırılmasına yönelik önerilerin geliştirilmesi amacıyla Marmara Belediyeler Birliği (MBB) üyesi belediyeler nezdinde bir saha araştırması yapılmıştır. 2024 yılı Ağustos-Eylül aylarında MBB'nin talebi ve organizasyonu ile yapılan araştırmada, açık uçlu soru formu ve çalıştay yöntemi ile veriler toplanmış ve elde edilen bulgular, belirli bir sistematikte ele alınarak MBB'ye raporlanmıştır. Bu bulgulardan bir bölümüne bu makalede yer verilerek sorun ve öneriler akademik toplumun gündemine taşınmak istenmiştir. Çalışma ile belediyelerin öz gelirlerine ilişkin reform ihtiyacının güncel verilerle desteklenerek ortaya konulması ve bu konuda idari ve akademik çevrelerce yapılacak çalışmalara katkıda bulunulması umulmaktadır.

Makalede öncelikle öz gelir kavramı hakkında teorik bir çerçeve sunulmuştur. Daha sonra, Türkiye'de belediyelere yasalarla sağlanan öz gelir kaynakları hakkında bilgi verilmiş, öz gelirlerin bileşimi ve toplam belediye gelirleri içindeki payına ilişkin analizlere yer verilmiştir. Öz gelirlerin bileşimi ve toplam gelirler içindeki payı, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye gelir kesin hesap verilerinden yararlanılarak analiz edilmiş; tablo ve grafikler halinde sunularak yorumlanmıştır. Son olarak, MBB üyesi belediyelerle yapılan saha araştırması sonucunda elde edilen bulgulara yer verilmiştir.

1. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZ GELİRLERİ VE ÖNEMİ

Yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları "kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde üzerinde kontrol yetkisine sahip oldukları gelir kaynakları" şeklinde tanımlanmaktadır (Council of Europe, 1998: 7). Ancak bu kontrol yetkisi, mutlak ve sınırsız bir yetki olmayıp, ayrıntıları yasalarla tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin takdir yetkisi genellikle kanunun belirlediği yasal sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme ile sınırlı olmaktadır (Council of Europe, 1998: 8). Diğer yandan, yerel yönetimlerin öz gelirler üzerindeki yetkisi ülkeden ülkeye ve öz gelir türleri itibarıyla farklılaşmaktadır. Bu nedenle, asgari koşulları barındıran daha dar kapsamlı bir tanım yapıldığında, öz gelirler, "yerel yönetimlerin tarh,

tahakkuk ve tahsilat işlemlerini bizzat kendilerinin yaptıkları ve kullanımı kendilerine ait olan gelir kaynakları” şeklinde tanımlanabilir (Arıkboğa, 2016: 278).

Öz gelir kaynaklarına sahip olması, yerel yönetimlerin gelişmesi ve desantralizasyon sürecinin başarılı olması açısından kritik bir öneme sahiptir. Ekonomik gelişme, gelir dağılımı, istihdam gibi temel kamu politikalarının başarısını doğrudan etkileyen mali sürdürülebilirlik (Akıncı, 2023: 419-420), yerel yönetimlerde daha ziyade öz gelir kaynaklarının yeterli olması ve etkili yönetimi ile sağlanabilir. Üstlendikleri görevlerle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kaynaklarını etkin şekilde yönetebilmeleri (Arıkboğa, 2015: 2), yerel yönetimlerde başarının temel koşullarındandır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli unsurlarından olan mali özerkliğin sağlanması, bu yönetimlerin vergilendirme yetkisine ne ölçüde sahip olduğu ve bu yetkiyi ne ölçüde kullandığı ile doğrudan ilişkilidir (Egeli ve Diril, 2012: 25). Öz gelirlerinin yüksekliği, yerel yönetimin özerkliğini, özerklik de yerel hizmet sunumunun etkinliğini artıracaktır (Dündar, 2024: 104-105). Aynı şekilde, dünyada birçok ülkenin uzun yıllardır büyük önem verdiği, yetkilerin mümkün olduğunca yerel düzeye devredilmesini amaçlayan desantralizasyon sürecinin (Fleck, 2022: 139-140) başarısı için de yerelin sahip olduğu öz kaynak kapasitesi önem kazanmaktadır.

Vatandaşlara yakın olan yönetim birimlerinin, vatandaşların ihtiyaçlarını daha kolay bir biçimde tanımlama ve kamu hizmetlerini bu ihtiyaçlara uygun şekilde sunabilme konusunda avantajlı olduğu dikkate alındığında, yerel yönetimlere yapılan yetki devri ile hedeflenen amaçlara ulaşılabilmesi için bu yönetimlerin merkezi yönetim tarafından sağlanan kaynaklardan ziyade, öz gelirler ile finanse edilmesi, makul bir ölçüde gelir yaratma kapasitesine sahip olması gereklidir (Oates, 1972: 124; Bahl and Bird, 2008: 2; Fleck, 2022: 140). Zira öz gelir kaynakları, yerel yönetimlere hizmetlerin maliyet ve faydaları arasında somut bir ilişki kurabilme ve kendi toplayabilecekleri gelir miktarını artırarak hizmet çeşitliliğini ve düzeyini finanse edebilme imkanı sağlamaktadır (Vazquez ve Smoke, 2010: 16).

Yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından da serbestçe kullanabilecekleri yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmaları önem taşımaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin miktar ve bileşimini belirleyebilme konusunda

belli düzeyde bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimlere öz gelirleri üzerinde sağlanan bu özerkliğin sağladığı faydalar şöyle sıralanmaktadır (Ter-Minassian, 2020: 16-17):

- Merkezi yönetim düzeyinde ihmal edilebilecek ya da etkin bir şekilde yönetilemeyecek olan bazı gelir kaynaklarını (emlak vergisi ve ücret gelirleri gibi) kullanarak ulusal gelirleri artırabilme potansiyeli,
- Yerel yönetimlere kullanabilecekleri kaynaklar konusunda daha fazla kesinlik sağlayarak daha gerçekçi bütçe hazırlama imkanı sunması ve harcama programlarındaki değişkenliği azaltması,
- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yapılan transferlere olan bağımlılığı nedeniyle zayıflatılan mali sorumluluğunun öz gelirler sayesinde geliştirilmesi,
- Vergi yapısının yerel tercihlerle uyumlu hale getirilmesinin kolaylaştırılması,
- Yerel harcamaların seçmenler tarafından daha fazla görünür olması, dolayısıyla yerel yöneticilerin politik hesap verebilirliğinin ve verimli harcamalarının teşvik edilmesi.

Yerel yönetimlerin finansmanında öz gelirlerin payının artırılması, yukarıdaki faydaların yanı sıra, demokrasinin gelişmesi ve vatandaşların vergiye uyumunun sağlanması açısından da önemli faydalar sağlayacaktır. Sundukları hizmetleri yerel vergiler ile finanse etmeleri nedeniyle daha fazla hesap verebilir olan yerel yönetimler, diğer koşullar sabitken daha iyi kamu hizmeti sunacak, talepleri daha iyi karşılanan vatandaşlar ise ödeme yapmaya daha istekli olacaktır (Bahl, 2011: 332). Dolayısıyla vergilerin yerelleşmesi mükelleflerin vergiye uyumu üzerinde olumlu etkilere neden olacaktır. Diğer yandan, yerel vergiler nedeniyle halk ile daha yakın ilişkiler içinde olunması, katılımın ve denetim olanaklarının artmasına, dolayısıyla da demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır (Ulusoy ve Tekdere, 2020: 41).

Yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını vergiler, harçlar ve kullanıcı bedelleri, gayrimenkul gelirleri, işletme gelirleri, ceza gelirleri vb. gelirler oluşturmaktadır. Vergiler, yerel yönetimlerin en temel öz gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Yerel yönetimler harcamalarını yerel vergiler ile tahsil ettikleri ölçüde sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışları gelişecektir. Diğer yandan yerel yönetimlerin mali özerkliği, kaynaklarını serbestçe kullanabilme

ve ihtiyaçları çerçevesinde ayarlayabilmesi açısından da kendi tahsil ettiği vergilere sahip olması oldukça önem taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde, "Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde kendilerinin belirleyecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlayacakları" belirtilmiştir (Council of Europe, 2016: 16). Şartın bu maddesi ile yerel yönetimlerin yalnızca yerel vergi ve harçlara sahip olması değil, aynı zamanda kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde bu vergi ve harçlara ilişkin oranları belirleme yetkisine de sahip olması gerektiği vurgulanmıştır.

Yerel yönetimlerin bir başka öz gelir kaynağı, hizmetler karşılığında alınan harçlar ve kullanıcı bedelleridir (ücretler). Harçlar ve kullanıcı bedelleri yerel yönetimlerin fayda ilkesine göre gelir elde etmesinin en basit aracıdır. Yerel yönetimler sundukları hizmetlerin maliyetini finanse edebilmek için ücretlere başvurabilirler (Vazquez, 2008: 39).

Harçlar ve kullanıcı ücretlerinin şu durumlarda kullanılmasının uygun olduğu belirtilmektedir: Bir tesisin doğrudan kullanımı ya da bir hizmetin doğrudan tüketilmesi (otopark, spor tesisleri, çöp toplama ve kanalizasyon hizmeti ücretleri vb.); bir faaliyet ayrıcalığı için ödenen lisans ücretleri (işyeri açma, araç kullanma vb.); yerel altyapı hizmetleri karşılığında ödenen iyileştirme ödemeleri (planlama kararları sonrası arazi değerindeki artışlar, kaldırım yapımı ve onarımı sebebiyle ortaya çıkan maliyetleri karşılamak için alınan bedeller gibi) (Ebel, 2003: 11-12).

Yerel hizmetlerin harçlar ve kullanıcı bedelleri (ücretler) ile finanse edilmesi, yerel yönetimlere sadece finansman sağlamamakta, aynı zamanda vatandaşların hangi hizmetleri, ne miktarda ve kalitede talep ettikleri konusunda bilgi sağlaması açısından da önem taşımaktadır. Dolayısıyla, harçlar ve kullanıcı bedelleri ekonomik etkinliği sağlayan bir araç niteliğindedir. Fiyatlandırma sayesinde tüketici tercihleri doğrultusunda üretim sunulacağı için kıt olan kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılması sağlanacaktır. Diğer yandan hizmetlerin uygun bir şekilde fiyatlandırılması kaynak israfını da önleyecektir (Bird, 2001: 171-172).

İşletme (ekonomik girişim) gelirleri ise, yerel yönetimlerin ekonomik girişimleri sonucunda elde ettikleri gelir kaynağıdır. Ekonomik girişimler daha esnek yasal düzenlemelere tabi olmaları ve ek gelir sağlamaları nedeniyle

tercih edilmektedir. Ancak kar elde ederek gelir sağlaması gereken bu girişimler bazı durumlarda etkin bir şekilde yönetilememesi, aşırı istihdam politikalarının uygulanarak suistimal edilmesi gibi nedenlerle zarar edebilmekte ve kaynaklar etkinsiz bir şekilde kullanılabilir. Bu nedenle, ekonomik girişimlerin kuruluş, yönetim ve faaliyet alanlarının dikkatli bir şekilde belirlenmesi önem taşımaktadır (Güner, 2006: 69-70).

2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE ÖZ GELİRLERİNİN YAPISI

2.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Türkiye'de belediyelerin öz gelir kaynaklarını vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücret gelirleri ve diğer öz gelirler şeklinde gruplandırmak mümkündür.

2.1.1. Vergiler

Türkiye'de belediyelerin 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil etmeye yetkili olduğu öz vergiler şöyle sıralanabilir:

Emlak Vergisi: Bina, arazi ve arsa sahiplerinin ödediği bu vergi, bina ve arazi vergisi şeklinde iki ayrı başlıkta düzenlenmekte ve Emlak Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu hükümleri çerçevesinde tespit edilen vergi değerine, kanunda belirtilen oranlar uygulanarak yıllık olarak alınmaktadır. Emlak Vergisi'nin matrahını oluşturan vergi değeri ilgili kanun hükümleri çerçevesinde takdir komisyonlarınca dört yılda bir belirlenmektedir. Belirlenen bu vergi değeri dört yıl içerisinde yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde yıllık olarak artırılmaktadır.

Çevre Temizlik Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan binaları kullananların ödemekle yükümlü olduğu Çevre Temizlik Vergisi, konutlar ve işyerleri için farklılaşmaktadır. Konutlardan alınan vergi su tüketim miktarına göre metreküp başına Kanunda belirtilen miktarda alınan bir vergi olup, aylık su faturaları ile birlikte ödenmektedir. İşyerlerinden alınan vergi bina grup ve derecelerine göre Kanunda belirlenen rakamsal tarifeye göre yıllık olarak ödenmektedir. Çevre Temizlik Vergisi'nde konut ve işyerleri için kanunda belirtilen rakamsal tarife yeniden değerlendirme oranında yıllık olarak güncellenmektedir.

İlan ve Reklam Vergisi: Bu vergi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki ilan ve reklamları yapanlardan alınmaktadır. Verginin tarifesi çeşitli reklam unsurlarına göre farklılaşan, alt ve üst sınırları kanunda belirlenen rakamsal bir tarifiedir. Alt ve üst sınırlar içinde vergi tarifesinin ne olacağı konusunda belediye meclisinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı karar vermeye yetkilidir.

Eğlence Vergisi: Eğlence Vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde eğlence faaliyetlerini gerçekleştiren kişi ve kuruluşlardan alınmaktadır. Biletle girilen yerlerde bilet bedeli ile birlikte alınan farklı etkinlikler için belirlenmiş oransal bir tarife söz konusu iken, biletle girilmeyen eğlence yerlerinde kanunda alt ve üst sınırları belirlenen günlük rakamsal bir tarifeye göre vergi alınmaktadır. Bu alt ve üst sınırlar içinde vergi tarifesinin ne olacağı konusunda ise belediye meclisinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı karar vermeye yetkilidir.

Haberleşme Vergisi: Haberleşme Vergisi'nin konusunu telefon, teleks, faks ve data ücretleri oluşturmaktadır. Bu ücretleri tahsil eden kurumlar, tahsil ettikleri bedel üzerinden yüzde 1 oranında Haberleşme Vergisi'ni ilgili belediyeye aylık olarak beyan ederek ödemek durumundadır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimi bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin tüketim bedeli üzerinden yüzde 5 oranında hesaplanarak, tüketim bedeli ile birlikte elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilmesi ve aylık olarak ilgili belediyeye beyan edilip ödenmesi gerekmektedir.

Yangın Sigortası Vergisi: Menkul ve gayrimenkullere yapılan yangın sigortalarının primleri üzerinden yüzde 10 oranında hesaplanan Yangın Sigortası Vergisi'nin, sigorta şirketleri tarafından primlerle birlikte tahsil edilmesi ve ilgili belediyeye beyan edilip ödenmesi gerekmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde yukarıda sayılan vergilerden Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerine ilişkin yetkili idare ilçe belediyeleridir. Emlak Vergisi'nden büyükşehir belediyelerine bir pay verilmezken, Çevre Temizlik Vergisi'nden büyükşehir belediyelerine yüzde 20 oranında pay aktarılması öngörülmüştür. İşyerlerine ilişkin Çevre Temizlik Vergisi doğrudan ilçe belediyelerine ödenmekte ve verginin yüzde 20'si büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Konutlara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi ise su faturalarında gösterilerek bu faturalarla

birlikte su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilmektedir. Tahsil edilen verginin yüzde 80'inin ilçe belediyeleri, yüzde 20'sinin büyükşehir belediyesi için ayrılarak ilgili belediyelere aktarılması gerekmektedir (2464 SK, Mükerrer Md.44).

Yangın Sigortası Vergisi'ni tahsilat yetkisi, itfaiye hizmetlerini yürüten büyükşehir belediyelerine verilmiştir. İlan ve Reklam Vergisi ve Eğlence Vergisi ise her iki idarenin de kendi alanlarında yetkili olduğu vergilerdir. 5216 sayılı Kanun'un 23. Maddesinde geçen "büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil alanlar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları" hükmü uyarınca büyükşehir belediyeleri Eğlence Vergisi'nin yanı sıra, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve Haberleşme Vergisi tahsilatı yapabilmektedir. Ancak bu vergiler konusunda, ilçe belediyelerine kıyasla büyükşehir belediyelerinin yetki alanı oldukça sınırlıdır.

2.1.2. Harçlar

Belediyelerin tahsil etmeye yetkili oldukları harçların tamamı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir (2464 SK, Md.52-85). Kanunda sayılan harçlar incelendiğinde çoğunlukla vatandaşların belirli faaliyetleri gerçekleştirmeden önce belediyeden almaları gereken izinler ya da belediyenin yasal olarak yapması gereken bazı denetimler sırasında alınan sembolik bedeller niteliğinde olduğu görülmektedir.

İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Bina İnşaat Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, İmarla İlgili Harçlar, Altyapı Kazı İzni Harcı vatandaşların ilgili faaliyetlerini gerçekleştirmeden önce belediyelerden izin alma aşamasında peşin olarak ödedikleri harçlara örnek verilebilir. Kayıt ve Suret Harcı da belediyeden istenecek harita, plan, kroki gibi çeşitli belgelerden birer örnek talep edilmesi halinde alınan bir harçtır. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Kaynak Suları Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı ise belediyelerin denetim faaliyetleri sonucu aldıkları harçlara örnek verilebilir.

Tellallık Harcı, karşılığında bir hizmet sunulması koşuluyla alınan farklı bir harç niteliğindedir. Hal, balıkthane, mezat yerleri gibi yerlerde ilgililer tarafından menkul ve gayrimenkullerin satışı sırasında belediye tellalı talep edildiği durumlarda, sunulan bu hizmet karşılığında satış bedeli üzerinden Kanunda yüzde 2 oranında Tellallık Harcı alınması öngörülmüştür.

Kanunda düzenlenen bu harçlardan yalnızca Tellallık Harcı ve 2018 yılında düzenlenen Altyapı Kazı İzni Harcı için oransal bir tarife belirlenmiştir. Diğer harçlar ise kanunda alt ve üst sınırları belirlenmiş olan rakamsal tarifelere göre alınmaktadır. Bu alt ve üst sınırlar içerisinde uygulanacak olan tarifeyi belirleme yetkisi belediyelerde olmayıp, bu konuda Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir.

2.1.3. Harcamalara Katılma Payı

Harcamalara katılma payları Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir (2464 SK, Md.86-94). Kanun, harcamalara katılma paylarını yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları başlıkları altında düzenlemiştir. Yol harcamalarına katılma payı yeni bir yol yapılması, yolların genişletilmesi, yolların ve kaldırımların onarımı, yenilenmesi gibi durumlarda; kanalizasyon harcamalarına katılma payı yeni bir kanalizasyon tesisi yapılması ya da iyileştirilmesi; su harcamalarına katılma payı ise yeni bir su tesisi yapılması ya da iyileştirilmesi durumlarında gayrimenkul sahiplerinden alınan katılım payları niteliğindedir. Harcamalara katılma paylarının miktarını kanunda öngörülen ilke ve sınırlamalar çerçevesinde belirleme yetkisi belediyelere aittir.

2.1.4. Ücret Gelirleri

Ücret gelirleri belediyelerin bir başka öz gelir kaynağını oluşturmaktadır. Hangi konularda ücret alınacağı ve ücret gelirlerinin miktarını belirleme konusunda belediye meclisleri yetkilidir. Ancak Belediye Gelirleri Kanunu'nda (2464 SK, Md.97) belediyelerin ücret geliri alabilmesi konusunda bazı şartlardan bahsedilmiştir. Bu şartlardan birincisi; ücretin Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç veya harcamalara katılma payı olarak düzenlenen konulara ilişkin olmamasıdır. İkincisi ise, ilgililerin talebine istinaden sunulan bir hizmet olmasıdır.

2.1.5. Diğer Öz Gelirler

Türkiye'de belediyelerin vergi, harç, harcamalara katılma payı ve ücret gelirleri dışında gerek Belediye Gelirleri Kanunu, gerekse diğer kanunlarla sağlanan başka öz gelir kaynakları da bulunmaktadır. Belediye sınırları içindeki müze giriş ücretlerinin yüzde 5'inden oluşan müze giriş ücretleri payı ve maden işletmelerinin satışlarından binde 2 oranında aktarılan maden payı (2464 SK, Mükerrer Md.97), taşınır ve taşınmaz malların satışı ya da kiralanması yoluyla sağlanacak menkul ve gayrimenkul gelirleri, çeşitli girişim ve iştirakler yoluyla sağlanacak kurum karları ve işletme gelirleri, kişi ve kuruluşların yapacakları

bağış ve yardımlar, otopark gelirleri (5393 SK, Md.59; 5216 SK, Md.23), çeşitli kanunlar uyarınca (Kabahatler Kanunu, İmar Kanunu, Çevre Kanunu vb.) tahsil edilecek cezalar belediyelerin diğer öz gelir kaynaklarına örnek verilebilir.

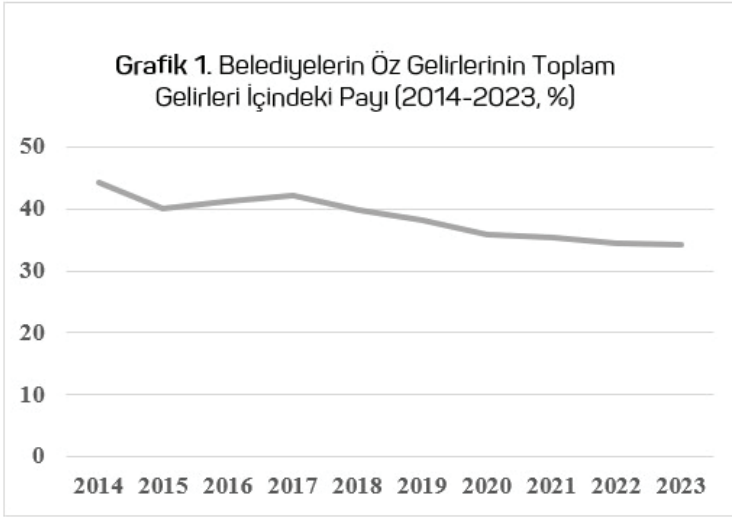
2.2. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Analizi

Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payları ve öz gelirlerin bileşimi, 2014-2023 yıllarını kapsayan dönem için Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye gelir kesin hesap rakamları kullanılarak analiz edilmiş ve Tablo 1 ile Grafik 1’de toplam gelirler içinde öz gelirlerin payı, tüm belediyeler için gösterilmiştir. Buna göre öz gelirlerin payı, söz konusu dönemde ortalama yüzde 39 seviyesinde gerçekleşmiştir. Öz gelirlerin oranı, dönem içinde yüzde 34 ile yüzde 44 arasında değişmiştir. Ancak öz gelirlerin payının, özellikle 2014 yılından itibaren bir düşüş sürecine girdiği, 2018 yılından itibaren düşmeye devam ederek yüzde 34’ler seviyesine gerilediği görülmektedir.

Tablo 1: Belediyelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Öz Gelirler (Bin TL)	Toplam Gelirler (Bin TL)	Öz Gelirler/ Toplam Gelirler (%)
2014	27658.054	62.544.796	44
2015	28.910.789	72.159.838	40
2016	33.378.719	80.994.408	41
2017	40.871.701	97.148.981	42
2018	44.113.994	110.933.045	40
2019	44.099.628	115.484.308	38
2020	49.142.981	136.768.350	36
2021	68.205.823	192.182.996	35
2022	128.408.041	372.749.078	34
2023	233.870.718	682.313.298	34
Ortalama			39

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023a’dan yararlanılarak hesaplanmıştır.



Kaynak: Tablo 1'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2 ve Grafik 2'de ise 2014-2023 yılları arasında toplam gelirler içinde öz gelirlerin payı büyükşehir belediyeleri için gösterilmiştir. Buna göre öz gelirlerin payının söz konusu dönemde ortalama yüzde 23 seviyesinde olduğu görülmektedir. Öz gelirlerin oranı, dönem içinde yüzde 33 ile yüzde 16 arasında değişmiş, belediyeler toplamında da görüldüğü gibi 2014 yılından itibaren giderek düşmüştür.

Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının belediyeler toplamı ve büyükşehir belediyeleri için 2014 yılından itibaren düşmesinde, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardaki artışın (genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan payın yüzde 5'ten yüzde 6'ya çıkarılmasının) etkili olduğu söylenebilir.

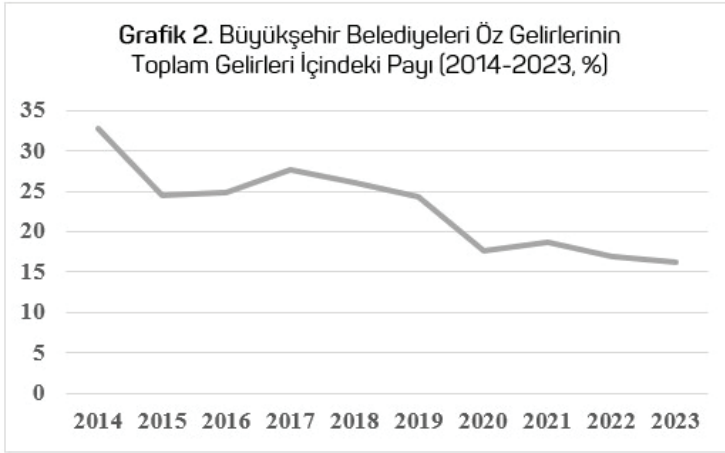
2014-2023 yıllarını kapsayan dönemde belediyeler toplamı için öz gelirlerin payı yüzde 44'ten yüzde 34 seviyesine düşmekte iken, transferlerin payı yüzde 56'dan yüzde 66'ya yükselmiştir (belediye gelir kesin hesaplarında öz gelirler dışındaki gelirleri merkezi yönetim transferleri oluşturmaktadır). Büyükşehir belediyelerinde ise söz konusu dönemde öz gelirlerin payı yüzde 33'ten 16'lara gerilemekteyken, transferlerin payı yüzde 67'den 84'e çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin 6360 sayılı Kanun sonrası genel bütçe vergi gelirleri paylarında yaşanan artışa karşılık, öz gelirlerini düzenleyen mevzuatta

bir değişiklik olmadığı için öz gelirlerde bir artış kaydedilememiştir. Bu durum hem büyükşehir belediyeleri, hem de büyükşehir belediyelerinin büyük çoğunluğunu oluşturduğu belediyeler toplamı için öz gelir oranının düşmesine neden olmuştur. Nitekim, 2008-2014 yılları için yapılan başka bir hesaplamada, toplam gelirler içinde öz gelirlerin payının tüm belediyeler için ortalama yüzde 48, büyükşehir belediyeleri için ortalama yüzde 35 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir (Arıkboğa, 2016: 287, 288).

Tablo 2: Büyükşehir Belediyeleri Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Öz Gelirler (Bin TL)	Toplam Gelirler (Bin TL)	Öz Gelirler/ Toplam Gelirler (%)
2014	9.798.819	29.823.555	33
2015	8.117.594	33.181.095	24
2016	9.395.854	37.911.916	25
2017	12.788.936	46.170.934	28
2018	14.268.034	54.659.026	26
2019	13.682.591	56.400.494	24
2020	11.395.966	64.611.327	18
2021	17.668.001	94.396.430	19
2022	31.360.489	184.556.590	17
2023	54.373.347	336.216.485	16
Ortalama			23

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023b'den yararlanılarak hesaplanmıştır.



Kaynak: Tablo 2'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Transferlerdeki bu artışa karşılık, öz gelirlerin de sabit kalmadığı, tersine düşüş sürecine girdiği görülmektedir. 2018-2019 yıllarından itibaren teşebbüs ve işletme gelirleri ve harç gelirlerinin, 2022 yılından itibaren de vergi gelirlerinin öz gelirler içindeki payı önceki yıllara göre düşmüştür (Bkz. Tablo 3, 4). Bu düşüş, vergi ve harç gelirleri çok önemli boyutlarda olmayan büyükşehir belediyelerinde daha az, belediyeler toplamında daha fazla olmuştur. Bunda, son yıllardaki yüksek enflasyon karşısında vergi ve harç gelirlerinde yeterli artış sağlanamamasının etkili olduğu söylenebilir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan maktu vergi ve harç tarifelerine ilişkin alt ve üst sınırlar en son 2004 yılında güncellenmiştir. Bu durum vergi ve harçlardan elde edilen gelirlerin her geçen gün giderek azalmasına neden olmaktadır.

Diğer yandan, Emlak Vergisi'nin matrahını oluşturan vergi değerinin hesabında kullanılan arsa ve araziler için asgari birim değer tespitleri dört yılda bir takdir komisyonları tarafından güncellenmekte, her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılmaktadır. Takdir komisyonları bu değerleri en son 2021 yılında belirlemiştir. Her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde yapılan artış ise yüksek enflasyonist ortamda piyasa koşullarını yakalamak için yeterli olmamıştır. Bunun yanı sıra, mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde tespit edilen vergi değerlerinin piyasa koşullarına uygun bir şekilde belirlenememesi de Emlak Vergisi'nin verimliliğini düşüren

bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Hacıköylü ve Heper, 2010: 3). Nitekim, vergi gelirlerindeki düşüşün sebebi araştırıldığında en büyük düşüşün Emlak Vergisi ile ilişkili olduğu tespit edilmiştir. 2014-2023 yılları arasındaki gelir kesin hesapları incelendiğinde, Emlak Vergisi'nin belediyelerin öz vergi gelirleri içindeki payı 2014-2021 yıllarını kapsayan dönemde yüzde 68 ile 71 arasında değişmekteyken, bu oranın 2022 yılında yüzde 57'ye, 2023 yılında yüzde 61'e düştüğü görülmektedir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2014-2023a).

Tablo 2 ve Grafik 2 incelendiğinde dikkati çeken bir başka husus, büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının tüm belediyeler toplamına göre daha düşük olmasıdır. Bunun sebeplerinden bir tanesi, büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere kıyasla genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın (transfer gelirleri) daha yüksek olmasıdır. Diğer sebebi ise, büyükşehir belediyelerine sağlanan öz vergi gelirlerinin sınırlı sayıda olmasıdır. Büyükşehir belediyeleri, en verimli iki yerel vergi olan Emlak Vergisi'nden yoksundur ve Çevre Temizlik Vergisi'nin yüzde 20'sini almaktadır (Arıkboğa, 2016: 286). 2014-2023 yılları arasındaki gelir kesin hesapları incelendiğinde, Emlak Vergisi'nin belediyelerin toplam vergi gelirlerinin ortalama yüzde 67'sini, Çevre Temizlik Vergisi'nin ise yüzde 9'unu oluşturduğu görülmüştür (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2014-2023a).

Öz gelirlerin bileşimini ve öz gelirler içinde hangi gelir türlerinin ön plana çıktığını anlayabilmek için Tablo 3 ve 4'te öz gelirlerin bileşimi belediyeler toplamı ve büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı gösterilmiştir. Tablo 3 incelendiğinde, belediyelerin öz gelirleri içinde en önemli payı vergi gelirlerinin oluşturduğu ve bu payın 2014-2023 yılları arasında ortalama yüzde 27,8 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir.

Vergi gelirlerini menkul ve gayrimenkullerin satış ve kiralanmasından oluşan menkul ve gayrimenkul gelirleri (yüzde 25,4) gelirleri takip etmektedir. Öz gelirler içinde hizmetler karşılığında alınan ücretler yüzde 14,8, harçlar yüzde 7, teşebbüs ve işletme gelirleri yüzde 4,5, ceza gelirleri yüzde 3,2 düzeyinde bir yere sahiptir. Harcamalara katılma payı ise oldukça düşük olup, ortalama yüzde 1 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Diğer gelirler ise söz konusu dönemde öz gelirler içinde ortalama yüzde 16,1 düzeyinde bir yere sahiptir. Diğer gelirler başlığı altında belediyelerin diğer kurumlara verdikleri borçların geri ödemelerini gösteren alacaklardan

tahsilatlar, müze giriş ücreti payı, maden payı, otopark gelirleri, faiz ve gecikme zammı gelirleri, kişi ve kuruluşların yaptıkları bağış ve yardımlar ve çeşitli gelirler yer almaktadır. 2014 yılında diğer gelirler başlığının diğer yıllara kıyasla yüksek olması alacaklardan tahsilatlar gelirindeki artıştan (özellikle büyükşehir belediyelerinin bağlı idarelerden yaptıkları tahsilatlardan) kaynaklanmaktadır.

Tablo 3: Belediye Öz Gelirlerinin Bileşimi (2014-2023, %)

Öz Gelir Türleri	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ort.
Vergiler	26,0	30,0	29,0	24,0	28,0	32,0	33,0	29,0	25,0	22,0	27,8
Harçlar	8,0	9,0	9,0	10,0	6,0	5,0	6,0	6,0	5,0	6,0	7,0
Harcamalara Kat. Payları	1,4	1,2	1,3	2,0	1,0	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	1,1
Ücretler	12,6	13,6	14,4	14,8	14,1	14,4	14,4	15,7	16,6	17,4	14,8
Teşebbüs ve İşletme Gel.	5,9	5,5	3,8	7,7	5,9	3,8	2,9	3,5	3,2	2,4	4,5
Menkul ve Gayri. Gel.	17,9	23,2	23,6	24,6	29,1	25,6	23,2	24,8	28,8	33,3	25,4
Ceza Gelirleri	3,0	3,6	3,4	3,0	2,6	3,8	3,7	3,1	3,3	2,9	3,2
Diğer Öz Gelirler	24,6	14,1	15,5	14,4	13,3	14,5	16,0	16,1	16,4	16,1	16,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023a'dan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4'te büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin bileşimi incelendiğinde belediyeler toplamından farklılaştığı görülmektedir. Belediyeler toplamı için en önemli öz gelir türünü oluşturan vergi gelirlerinin payı büyükşehir belediyelerinde öz gelirler içinde ortalama yüzde 4,5 düzeyindedir. Bu durum, yukarıda da belirtildiği gibi büyükşehir belediyelerine sağlanan öz vergi gelirlerinin sınırlı sayıda olmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri Öz Gelirlerinin Bileşimi (2014-2023, %)

Öz Gelir Türleri	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ort.
Vergiler	4,0	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0	6,0	5,0	4,0	2,0	4,5
Harçlar	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,2
Harcamalara Kat. Payları	0,8	1,0	0,8	2,6	0,8	0,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,7
Ücretler	10,3	16,0	16,3	14,9	14,4	15,6	17,8	20,3	24,2	24,7	17,5

Öz Gelir Türleri	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ort.
Teşebbüs ve İşletme Gel.	11,6	14,6	9,7	20,3	13,9	7,3	6,2	8,8	8,1	5,5	10,6
Menkul ve Gayr. Gel.	18,1	34,1	36,2	31,8	43,2	44,8	30,4	36,5	34,4	39,7	34,9
Ceza Gelirleri	1,1	1,3	1,7	1,4	1,3	2,0	2,0	1,7	2,1	1,7	1,6
Diğer Öz Gelirler	52,4	25,3	27,4	22,5	20,4	23,2	34,5	25,3	25,3	24,6	28,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023b'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

Vergi gelirlerinin düşüklüğü büyükşehir belediyelerinin öz gelir toplamına da yansımıştır (Bkz. Tablo 2 ve Grafik 2). Büyükşehir belediyelerinde harç gelirleri de belediyeler toplamına göre daha düşük seviyelerde kalmış, öz gelirler içinde ortalama yüzde 2,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Harcamalara katılma payları büyükşehir belediyelerinde yüzde 1'in altındadır. Teşebbüs ve işletme gelirleri açısından ise büyükşehir belediyeleri yüzde 10,6 ile belediyeler toplamına göre daha iyi durumda olmakla birlikte son yıllarda teşebbüs ve işletme gelirin de öz gelirler içindeki payı düşmüştür. Büyükşehir belediyelerinin ücret gelirlerinin öz gelirler içindeki payı belediyeler toplamına yakın olmakla birlikte, dönem ortalaması alındığında yüzde 17,5 ile belediyeler toplamının biraz üzerine çıkmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde en önemli öz gelir kaynağını menkul ve gayrimenkul gelirleri (yüzde 34,9) oluşturmaktadır. Menkul ve gayrimenkul gelirlerinden sonra öz gelirler içinde diğer öz gelirler ön plana çıkmış ve dönem içinde ortalama yüzde 28,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2014 yılında bu gelir, öz gelirlerin yüzde 52'sini oluşturmuştur. Bu durum, yukarıda da bahsedildiği gibi alacaklardan tahsilat gelirinden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bağlı idarelerden yaptığı tahsilatlar nedeniyle, alacaklardan tahsilat geliri 2014 yılında öz gelirlerin yüzde 33'ünü oluşturmuştur. Büyükşehirlerde yaşanan bu durum Tablo 3'teki belediyeler toplamına da yansımıştır.

3. SAHA ARAŞTIRMASININ YÖNTEMİ

2024 yılında MBB'nin talebi ve desteği ile MBB üye belediyelerini kapsayan, "Belediyelerin Gelir Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Yeniden Yapılanma İçin Öneriler" başlıklı bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırmada sadece öz gelirler değil, transfer ve borçlanma gelirleri de ele alınmış; ulaşılan sonuçlar ve değerlendirmeleri içeren rapor MBB'ye sunulmuştur (Arıkboğa, 2024). Bu makalede, sadece öz gelirlerle ilgili bulgular üzerinde durulmuştur.

Öz gelirlere ilişkin araştırma soruları şu şekildedir:

"S1. Belediyelerin öz gelir kaynakları yeterli midir?"

S2. Öz gelir kaynakları yeterli değilse bunun sebepleri nelerdir?"

S3. Öz gelir kaynakları nasıl iyileştirilebilir?"

S4. Öz gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda yaşanan sorunlar nelerdir?"

S5. Öz gelir kaynaklarının denetimi konusunda yaşanan sorunlar nelerdir?"

S6. Öz gelir kaynaklarının tahsilat ve denetimi konusunda yaşanan sorunlar nasıl çözülebilir?"

Araştırmada belediyelerin gelir kaynaklarına ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri konusunda MBB üyesi belediyelerin görüşlerini alabilmek için iki aşamalı bir yöntem uygulanmıştır. Birinci aşamada açık uçlu 12 sorudan oluşan bir soru formu oluşturulmuştur. Bu sorulardan 7'si öz gelirlere ilişkindir. Yukarıda belirtilen araştırma soruları dikkate alınarak hazırlanan bu sorular ile belediyelerin öz gelir kaynaklarının yeterli olup olmadığı, yetersiz ise öz gelir kaynaklarının yetersizliğinin nedenleri, öz gelirlerin tahsilatı ve denetimi konusunda yaşanan sorunlar ve tüm bu konularda katılımcıların iyileştirme ve çözüm önerilerinin alınması hedeflenmiştir. Oluşturulan soru formu 15 Ağustos 2024 tarihinde MBB tarafından resmi yazı ile 197 üye belediyenin mali hizmetler birimlerine gönderilmiştir. Üye belediyelere cevap için 15 gün süre tanınmıştır. Gönderilen soru formuna 197 belediyeden 59'u cevap vermiştir. Gelen yazılı cevaplar, sistematik biçimde analiz edilmiştir.

İkinci aşamada gelir kaynaklarına ilişkin sorunları ve çözüm önerilerini daha derinlemesine tartışabilmek amacıyla bir günlük bir çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştay, 5 Eylül 2024 tarihinde, İstanbul'da, MBB'nin organizasyonunda

ve MBB hizmet binasında, yazarın moderatörlüğünde gerçekleştirilmiştir. Çalıştaya tüm üye belediyelerin mali hizmetler birimlerinden temsilciler davet edilmiştir. Toplantıya 36 farklı üye belediyeden toplam 58 kişi katılmıştır. Soru formunun doldurulması yoluyla katılım sağlayanların bazıları çalıştaya da katılım sağlarken, soru formunu cevaplamayanlar arasından da çalıştaya katılım sağlayan belediyeler olmuştur. Böylece, soru formu ve çalıştay yoluyla toplam 70 farklı belediyenin katkılarının alınması sağlanmıştır. Bu belediyelerin 4'ünü büyükşehir, 3'ünü il, geriye kalan 63 adedini ilçe ve belde belediyeleri oluşturmaktadır.

Çalıştay aşamasında yalnızca öz gelirlere odaklanılmış, genel bütçe vergi gelirleri ve borçlanma gelirlerine ilişkin sorunlar çalıştayın kapsamı dışında tutulmuştur. Çalıştay katılımcıları 7 farklı masaya ayrılarak önceden belirlenen üç ana başlıkta belediyelerin öz gelir kaynaklarına ilişkin sorunları ve çözüm önerilerini tartışmıştır. Bu başlıklar şöyledir: "Belediyelerin Gelir Kaynakları ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Belediye Gelirlerinin Tahsilatı ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Belediye Gelirlerinin Denetimi ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri."

4. SAHA ARAŞTIRMASININ BULGULARI

MBB üye belediyelerini kapsayan araştırma sonucunda elde edilen öz gelirlerle ilgili bulgular, aşağıda sorunlar ve çözüm önerileri şeklinde farklı alt başlıklar altında özetlenerek sunulmuştur.

4.1. Sorunlar

Öz gelirlere ilişkin sorunlar, soru formunda ve çalıştayda yer alan başlıklar esas alınarak kaynakların yetersizliği, denetim ve tahsilata ilişkin sorunlar şeklinde sınıflandırılarak incelenmiştir.

4.1.1. Öz Gelir Kaynaklarının Yetersizliği

MBB üyelerine gönderilen formlarda, öz gelir kaynaklarının yeterli olup olmadığı sorulmuş ve yetersiz ise nedenlerinin sıralanması talep edilmiştir. Çalıştayda da "Belediyelerin Gelir Kaynakları ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlığı altında öz gelir kaynaklarının yetersizliğinin nedenleri tartışılmıştır. Formu dolduran 59 belediyeden ikisi dışında diğer tüm belediyeler, öz gelir kaynaklarının yeterli olmadığını belirtmiştir. Öz gelirlerin yetersiz olmasının

temel nedenleri olarak da ilgili mevzuatın güncelliğini kaybetmesi ve yetersiz kalması ile yeni öz gelir kaynaklarının sağlanmamış olması belirtilmiştir.

Belediyelerin Öz Gelirlerini Düzenleyen Mevzuatın Güncelliğini Kaybetmesi ve Yetersizliği: Çalışmaya katılan 7 masanın tamamı ve soru formunu dolduran 59 belediyenin tamamına yakını öz gelir kaynaklarının yetersizliği konusunda temel sebep olarak, belediyelerin öz gelir kaynaklarını düzenleyen mevzuatın güncel olmamasını belirtmiştir. Belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen Belediye Gelirleri Kanunu 1981 tarihli olup, bazı küçük değişiklikler dışında günümüze dek bu kanunda önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Emlak Vergisi Kanunu'nda da bazı eksikliklere dikkat çekilmiştir. Katılımcıların belirttiği ve mevzuatın güncellenmemesinden kaynaklanan sorunlar şöyle özetlenebilir:

Kanunda yer alan rakamsal (maktu) vergi ve harç tarifelerinin uzun yıllardır güncellenmemesi: Bu durum pek çok katılımcı tarafından dile getirilmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi ve harç tarifelerine ilişkin alt ve üst sınırlar en son 2004 yılında güncellenmiş, bu tarihten beri rakamsal (maktu) tarifelerde güncelleme yapılmamıştır. Ayrıca, alt ve üst sınırlar çerçevesinde hangi tarifenin uygulanacağı konusunda Cumhurbaşkanına yetki verilmiş olan bazı vergi ve harçlara (İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşyeri Açma İzni Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşgal Harcı) ilişkin Cumhurbaşkanı tarafından alınmış herhangi bir karar bulunmamaktadır. Bu harçlarla ilgili, halen 2013 yılında alınan en son belediye meclisi kararları uygulanmaya devam etmektedir.² Katılımcılar tarafından bu durum, "vergi ve harçlardan sağlanan gelirler, enflasyon nedeniyle giderek eridi" şeklinde belirtilmiştir.

Bazı vergi ve harçların kapsamının dar ya da günümüz koşullarına uygun olmaması: Katılımcılar bu konuya örnek olarak Haberleşme Vergisi ve Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni vermiştir. Haberleşme Vergisi sabit hatlardan alınmaktadır, verginin konusu cep telefonlarını kapsamamaktadır, ilgili vergi güncelliğini kaybetmiş ve yetersiz kalmıştır. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nde ise yine verginin konusu doğalgaz tüketimini kapsamamakta, dolayısıyla doğalgaz tüketiminden bu vergi alınamamaktadır. Ayrıca çeşitli katılımcılar, kanunda düzenlenen harç konularının da genel olarak günümüz koşullarına uygun olmadığı ve gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

2- 2013 yılına kadar bu vergi ve harçlara ilişkin, Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar içinde tarife belirleme yetkisi belediye meclislerine aitti. Anayasa Mahkemesi'nin 2013 yılında yürürlüğe giren 29.12.2011 tarih ve 2011/175 sayılı Kararı ile 2464 sayılı Kanun'un belediyelere yetki veren 96/B bendi, Anayasa'nın 73. Maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Vergi oranlarının “sıfır” olarak belirlenmesi nedeniyle günümüzde birçok konuda Eğlence Vergisi alınamaması: 2020 yılından bu yana yerli ve yabancı film gösterimlerinden alınacak Eğlence Vergisi oranı “yüzde 0” olarak belirlenmiştir. 2023 yılından bu yana da at yarışları, spor müsabakaları ve konserlerden alınacak Eğlence Vergisi oranları “yüzde 0” olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla günümüzde biletle girilen yerlerden alınacak Eğlence Vergisi’nin kapsamı giderek daralmıştır. Bu durum belediyelerin gelir kaybı yaşamasına yol açmıştır.

Emlak Vergisi’ne ilişkin düzenlemelerdeki yetersizlikler nedeniyle emlak vergi değerinin piyasa koşullarının altında kalması: Emlak Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu uyarınca, Emlak Vergisi’nin matrahını teşkil eden vergi değeri arsa ve araziler için dört yıllık periyotlarla takdir komisyonları tarafından yeniden belirlenmekte ve her yıl Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılmaktadır. Katılımcılar, enflasyonun yüksek olduğu son yıllarda yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde yapılan artışların yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Ayrıca, dört yılda bir yapılan takdir çalışmalarında belirlenen vergi değerinin de emlak piyasa değerlerinin altında kaldığı vurgulanmıştır. Bina vergilerinde ise yine “bina metrekare normal inşaat maliyetlerini gösteren cetvelin” günümüz koşullarına uygun olarak düzenlenmediği belirtilmiştir. Bu hususlar Emlak Vergisi’nden elde edilen gelirlerin giderek düşmesine neden olmaktadır.

Belediyelere Yeni Öz Gelir Kaynaklarının Sağlanmamış Olması: 2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin görev ve sorumluluk alanı genişlemiş olmasına rağmen, bu görevlerle orantılı olarak belediyelerin öz gelirlerine ilişkin yeni düzenlemelerin yapılmamış olması, belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmamış olması gerek soru formlarında, gerekse çalıştayda katılımcılar tarafından dile getirilen sorunlar arasında yer almıştır. “Vatandaşların artan ihtiyaçlarına mevcut gelir kaynaklarının yeterli gelmediği, yeni öz gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği” belirtilmiştir. Tablo 1 ve 2’de görüleceği üzere, belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı yıllar itibarıyla giderek düşüş kaydetmiştir.

4.1.2. Öz Gelir Kaynaklarının Denetimi ile İlgili Sorunlar

Belediyelerin öz gelir kaynaklarının denetimine ilişkin yaşanan sorunlar konusunda soru formu ve çalıştayda belirtilen hususlar üç başlık altında gruplandırılabilir:

Belediyelere Yasalarla Tanınan Vergi Denetim Yetkisinin Sınırlı Olması: Belediyeler vergi inceleme yetkisine sahip olmadıkları için bazı vergilerde (örneğin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi) vergi denetimi yapamadıklarını belirtmişlerdir. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102. Maddesi ile belediyelerin gelir tahsilatını gerçekleştiren yetkililerin Vergi Usul Kanunu'nu uygulama hususunda vergi dairesi müdürü ile eşdeğer yetkilere sahip olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, "vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere" ifadesi ile bu yetkinin sınırları daraltılmıştır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi ve Yangın Sigortası Vergilerinde bir ay boyunca tahsil edilen ücretler ya da sigorta primleri üzerinden vergi hesaplanarak ilgili kuruluşlarca belediyelere aylık olarak beyanname verilmektedir. Ancak, belediyelerin vergi inceleme yetkisi olmadığı için beyan edilen hasılatların doğru olup olmadığı kontrol edilememektedir.

Personel Yetersizliği: Denetim yapacak personel sayısının yetersiz olması ve personelin vergi mevzuatına hakimiyet açısından nitelik olarak yetersizliği bu konuda belirtilen sorunlar arasındadır.

Kurumlar Arası Entegrasyon Sorunu: Belediyelerin vergi denetimine ilişkin verilere ulaşma konusunda merkezi yönetim kurumları ile entegrasyon sağlayamaması, zaman ve kaynak israfına yol açan bir sorun olarak belirtilmiştir. Tapu müdürlükleri ile vatandaşların emlak sahibi olduklarında anlık bilgi akışını sağlayan bir entegrasyonun olmaması, mükelleflere ilişkin bilgiler konusunda vergi daireleri ile gerekli entegrasyonların bulunmaması bu hususta verilen örnekler arasındadır.

4.1.3. Öz Gelir Kaynaklarının Tahsilatı ile İlgili Sorunlar

Belediyelerin öz gelir kaynaklarının tahsilatının düşük oranlarda kalması, Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan raporlarda (Sayıştay, 2024, 2025) da yaygın tespitler arasında yer almaktadır. Öz gelirlerin tahsilatı konusunda katılımcıların öne çıkardığı sorunlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

Mükellefe Ulaşılamaması Nedeniyle Tebligat Yapılamaması: Mükelleflerin borçlarına ilişkin çeşitli belgelerin tebligatının adres bilgilerinin olmaması ya da eksik olması nedeniyle yapılamaması ya da gecikmesi önemli bir sorun olarak belirtilmiştir. Tebligat ile ilgili bilgilere ulaşma hususunda vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumu, tapu müdürlükleri gibi kurumlarla entegrasyon sağlanamaması nedeniyle tahsilatta sorun yaşandığı ifade edilmiştir.

Alacakların Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemelerin Çok Sık Yapılması: Belediye alacaklarını da kapsayan yapılandırma kanunlarının çok sık yapılmasının, "nasıl olsa yakın zamanda bir yapılandırma kanunu çıkacağı inancıyla", vatandaşların borç ödemelerini aksatmalarına neden olduğu belirtilmiştir. Vergi aflarının sıklıkla gündeme gelmesi, vatandaşların vergiye uyumunu zorlaştırmaktadır.

Terkin Rakamlarının Düşük Olması: 6183 sayılı Kanun'un 106. Maddesi'ne göre, "yapılacak takip sonucunda tahsili imkansız ve tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla bulunduğu anlaşılan 213 sayılı Kanun kapsamına giren alacaklarda 10 TL, diğer alacaklarda 20 TL'ye kadar olan amme alacakları" terkin edilebilmekte, idarenin kayıtlarından silinebilmektedir. Ancak, bu rakamlar günümüzde takip için gerekli tebligat masrafları düşünüldüğünde oldukça düşük ve anlamsız kalmaktadır.

E-Haciz Uygulamasına Geçilememesi: Belediyelerin alacaklarının tahsiline ilişkin Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kullandığı e-haciz sisteminden yararlanamaması nedeniyle ilgili kurumlarla sürekli yazışma yapmak zorunda kaldıkları ve bu durumun haciz işlemlerini zorlaştırdığı ve uzattığı belirtilmiştir.

Para Cezalarında Gecikme Zammı Uygulanamaması: Belediyeler çeşitli kanunlar uyarınca tahsil ettikleri idari para cezalarına gecikme zammı tatbik edemedikleri için bu cezaların tahsilatının gecikmesi durumunda yüksek enflasyonist ortamda gelir kaybına uğradıklarını belirtmiştir. Vadesi geçen kamu alacaklarında 6183 sayılı Kanun'un 51. Maddesi aylık gecikme zammı alınmasını öngörmektedir. Kanunun bu maddesinde bazı istisnalar dışında "ceza mahiyetinde olan amme alacakları için" gecikme zammı alınamayacağı belirtilmiştir. Bu durum belediyeleri gelir kaybına uğratmasının yanı sıra, cezaların ödenmesinde gecikmelere neden olmaktadır.

4.2. Çözüm Önerileri

Katılımcılar tarafından önerilen çözümler, aşağıda üç alt başlıkta sunulmuştur:

4.2.1. Öz Gelir Kaynaklarının Yetersizliğine İlişkin Çözüm Önerileri

Öz gelir kaynaklarının yetersizliği konusunda mevzuatın güncelliğini yitirmesi ve yetersizliği ile belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmamış olması ana başlıklarında ele alınan sorunlara ilişkin katılımcılar tarafından dile getirilen çözüm önerileri şöyle sıralanabilir:

Belediye Gelirleri Kanunu'nun günümüzdeki koşullarla uyumlu bir şekilde güncellenmesi, soru formuyla cevap veren ve çalışmaya katılanların tamamına yakını tarafından dile getirilmiştir. Bu çerçevede, Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenen vergi ve harçların gözden geçirilmesi, günümüze uygun yeni harçlar (servis, minibüs, taksi gibi araçlara ruhsat verilmesi aşamasında harç alınmasını öngören Toplu Taşıma Ruhsat Harcı gibi) konulması, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nde doğalgazın, Haberleşme Vergisi'nde cep telefonlarının ilgili vergilerin kapsamına alınması, Eğlence Vergisi'nde biletle girilen yerler için "yüzde 0" olarak değiştirilen oranların tekrar eski haline getirilmesi somut öneriler arasında yer almıştır.

Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenen vergi ve harçlara ilişkin rakamsal tarifelerin öncelikle günümüz koşulları dikkate alınarak güncellenmesi ve tarifelerin yeniden değerlendirme oranında yıllık olarak artırılması önerisi katılımcıların tamamına yakını tarafından dile getirilen bir diğer öneridir. Bu hususta yeni bir düzenleme ile Kanunda belirlenen alt ve üst sınırların güncel hale getirilmesi ve kanuna ilave edilecek bir madde ile bu rakamların her yıl otomatik olarak yeniden değerlendirme oranında artırılmasının, belediyelerin vergi ve harç gelirlerinin giderek erimesini önleyeceği ifade edilmiştir.

Maktu vergi ve harç tarifelerinin kanundaki alt ve üst sınırlar dahilinde belirlenmesi konusunda belediye meclislerine yetki verilmesi bir başka öneridir. Emlak Vergisi matrahını oluşturan vergi değerinin her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılmasının sağlanması yine katılımcıların tamamına yakını tarafından önerilmiştir. Bunun yanı sıra, dört yılda bir takdir komisyonlarının yaptığı değerlemede piyasa koşullarının daha fazla dikkate alınması, binalar için "bina metrekare inşaat maliyetleri cetvelinin" günümüze uygun hale getirilmesi, Emlak Vergisi'nden elde edilen gelirin azalmasını önlemek için sunulan öneriler arasındadır.

Katılımcıların büyük çoğunluğu Konaklama Vergisi'ni tahsil yetkisinin tamamen belediyelere verilmesini önerirken, bir kısmı ise Konaklama Vergisi'nden belediyelere pay verilmesini önermiştir. 2019 yılından beri ülkemizde uygulanmakta olan ve mevcut durumda merkezi yönetim tarafından tahsil edilen, ancak yerel bir vergi niteliğinde olan Konaklama Vergisi'nin belediyelere devredilmesi daha doğru bir tercih olacaktır. Özellikle yaz-kış nüfusu turizm nedeniyle farklılaşan bölgelerde ortaya çıkan ilave hizmet talebinin gerektirdiği gelir açığı, Konaklama Vergisi sayesinde karşılanabilecektir. AB ülkeleri incelendiğinde turizm vergisi, şehir vergisi gibi isimler ile de alınabilen Konaklama Vergisi'nin Malta dışındaki AB ülkelerinde yerel bir vergi olarak uygulandığı görülmektedir (Scottish Government, 2018: 20). Türkiye'de 2005 yılında hazırlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı"nda da Konaklama Vergisi yerel bir vergi olarak düzenlenmişti (Başbakanlık, 2005).

Katılımcıların bir kısmı Motorlu Taşıtlar Vergisi'nden belediyelere pay verilmesini önermiştir. Taşıtların çevreye yaydığı kirliliğin giderilmesi, yıpranan yolların bakım ve onarımı vb. hizmetleri belediyelerin yerine getirdiği dikkate alınacak olursa, hizmet fayda-ilişkisi açısından bu vergiden belediyelere pay verilmesi isabetli olacaktır. Nitekim, AB ülkeleri üzerinde yapılan bir araştırmada 11 AB ülkesinde Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin kısmen ya da tamamen yerel yönetimlere aktarıldığı ya da yerel yönetimlere tahsilat yetkisinin bırakıldığı görülmektedir (Çavdar, 2022: 99).

Katılımcılar, Emlak Vergisi Kanunu uyarınca 2021 yılından bu yana merkezi yönetim tarafından alınan Değerli Konut Vergisi'nden belediyelere pay ayrılmasını, ya da genel bütçeden belediyeler için ayrılan paylar hesaplanırken bu verginin de hesaba dahil edilmesini önermiştir. Mevcut durumda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler ve il özel idareleri için pay ayrılırken Emlak Vergisi Kanunu'nun 48. Maddesi uyarınca bu vergi hesaplamalara dahil edilmemektedir. Kanunda düzenleme yapılarak Değerli Konut Vergisi'nden belediyelere pay ayrılması belediyelere ilave bir gelir sağlayacaktır.

Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca belediyelere müze giriş ücretinden ayrılan yüzde 5'lik payın yüzde 10'a çıkarılması da öneriler arasındadır. Belediye Gelirleri Kanunu güncellenirken, vergi ve harçların beyan ve tahsilatına ilişkin hükümlerin de gözden geçirilerek günümüz koşullarına uygun hale getirilmesi, uygulamada ortaya çıkan birçok sorunun giderilmesine katkı sağlayacaktır.

4.2.2. Öz Gelir Kaynaklarının Denetimi ile İlgili Çözüm Önerileri

Belediyeler vergi denetim yetkilerinin artırılması ve vergi inceleme yetkisi verilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bu hususta Belediye Gelirleri Kanunu'nun belediyelerin gelir tahsilatından sorumlu müdürlerine vergi tahsilat ve denetiminde vergi dairesi müdürü yetkilerini veren 102. Maddesi'nin yeniden düzenlenerek "vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere" ibaresinin kaldırılması ve Vergi Usul Kanunu'nun ilgili maddelerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Personel sorununun çözümü konusunda belediyelere yeterli sayıda denetim personeli sağlanması, denetim işlerinde çalışacak personelin merkezi olarak özel bir sınavla işe alınması ve başka bir işte çalıştırılmasının yasaklanması, personele düzenli eğitimler verilmesi, denetim yapan personelin özlük haklarının iyileştirilmesi önerileri getirilmiştir.

Entegrasyon sorununun çözümü konusunda vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumlarının ve tapu müdürlüklerinin belediyeler ile dijital ortamda bilgi paylaşımında bulunması, belediyeler ile etkileşim açısından e-belediye sisteminden bu konuda yararlanılması öneriler arasındadır.

4.2.3. Öz Gelir Kaynaklarının Tahsilatı ile İlgili Çözüm Önerileri

Belediyelerin alacaklarını kapsayan yapılandırma kanunlarının sıklıkla çıkarılmaması, tebligata ilişkin gerekli verilere ulaşma konusunda diğer kurumlarla entegrasyonun sağlanması, e-devlet üzerinden belediyelerin vatandaşlara borçlarını tebliğ edebilme imkanı getirilmesi, 6183 sayılı Kanun'un 106. maddesinde düzenleme yapılarak terkin rakamlarının yükseltilmesi, 6183 sayılı Kanun'un 51. maddesinde düzenleme yapılarak para cezalarından da gecikme zammı alınabilme imkanı getirilmesi, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak bir çalışma ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin rehberliği ile e-haciz konusunda belediyeler için ortak bir yazılım geliştirilmesi öz gelirlerin tahsilatına ilişkin katılımcılar tarafından getirilen öneriler arasındadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de belediyelerin gelir yapısı öz gelirlerden çok, merkezi yönetim transferlerine bağımlı bir niteliğe sahiptir. Belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payı 2014-2023 yılları arasında ortalama yüzde 39 düzeyinde iken, 2014 yılından itibaren bir düşüş sürecine girerek, son yıllarda yüzde

34'ler seviyesine kadar gerilemiştir. Bu oran büyükşehir belediyelerinde daha düşük olup, 2014-2023 yılları arasında ortalama yüzde 23 düzeyinde gerçekleşmiş, günümüzde yüzde 16'lar seviyesine inmiştir. Bu düşüşte, belediyelerin öz gelirlerine ilişkin bir reform çalışmasının yapılmamış olması, dolayısıyla, öz gelirlerin günümüzde giderek erimesi ve enflasyon oranında artış sağlanamaması etkili olmuştur.

MBB üye belediyeleri nezdinde yapılan saha araştırması sonucunda katılımcıların tamamına yakını öz gelir kaynaklarının yeterli olmadığını belirtmiştir. Öz gelir kaynaklarının yetersizliğine yol açan nedenler arasında belediyelerin gelir kaynaklarını düzenleyen mevzuatın güncellenmemesi en çok vurgulanan husus olmuştur. Bazı vergi konularının kapsamının dar kalması, maktu vergi ve harç tarifelerinin yıllardır güncellenmemiş olması, bazı harç konularının günümüzde geçerliliğinin kalmaması, emlak vergi değerinin yüksek enflasyonist ortamda piyasa koşullarını yakalayamaması mevzuatın güncellenmemesinden kaynaklanan sorunlar arasında sayılmıştır. Belediyelere günümüz koşullarına uygun yeni öz gelir kaynakları sağlanmamış olması da belediyelerin öz gelir yetersizliği konusunda vurgulanan bir başka sorundur.

Saha çalışmasında belediyelerin öz gelirlerinin yetersizliğinin sebeplerinin yanı sıra, tahsilat ve denetimde yaşanan sorunlar da araştırılmıştır. Bu çerçevede, mevzuatın belediye yetkililerine vergi inceleme yetkisi vermemesi, denetim konusunda nitelik ve nicelik olarak yeterli personele sahip olunmaması, mükellef bilgilerine ulaşabilme konusunda kurumlar arası entegrasyonun sağlanamaması, belediyelere e-haciz yetkisinin verilmemiş olması, yapılandırma kanunlarının çok sık çıkması, terkin rakamlarının çok düşük olması, para cezalarından gecikme zammı alınamaması öz gelirlerin tahsilat ve denetimi konusunda değinilen sorunlar arasındadır.

Öz gelir yetersizliğinin giderilmesi konusunda; Belediye Gelirleri Kanunu'nun güncellenerek günümüze uygun bir şekilde vergi ve harç konularının kapsamının gözden geçirilmesi, maktu vergi ve harç tarifelerinin güncel hale getirilmesi ve bu güncellemeden sonra yıllık olarak yeniden değerlendirme oranında artırılmasının sağlanması, belediyelerin kanundaki alt ve üst sınırlar dahilinde maktu vergi ve harç tarifelerini belirleyebilmeleri katılımcılar tarafından getirilen öneriler arasındadır. Emlak vergi değerinin takdir komisyonlarınca piyasa koşullarına uygun olarak belirlenmesi, yıllık artışların yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde değil, yeniden değerlendirme oranında yapılmasının

sağlanması, Eğlence Vergisi'nde "yüzde 0" olarak belirlenen oranların tekrar eski haline getirilmesi diğer öneriler arasındadır.

Konaklama Vergisi tahsilatının belediyelere bırakılması, Motorlu Taşıtlar Vergisi'nden ve Değerli Konut Vergisi'nden belediyelere pay verilmesi, Toplu Taşıma Ruhsat Harcı gibi yeni harçlar konulması katılımcılar tarafından getirilen yeni gelir kaynakları önerileridir.

Belediyelere vergi inceleme yetkisinin verilmesi, belediyelerin denetim konusunda nitelikli personele kavuşturulması, kurumlar arası entegrasyon yoluyla mükellef bilgilerine kolayca ulaşılmasının sağlanması, belediyelere e-haciz yetkisinin verilmesi, alacaklara ilişkin yapılandırma kanunlarının çok sık çıkarılmaması, terkin rakamlarının yükseltilmesi, vadesi geçen para cezalarına gecikme zammı uygulanabilmesi öz gelirlerin tahsilat ve denetimine ilişkin katılımcıların getirdiği önerilerdir.

Bu araştırmada ortaya çıkan sorunların bir bölümü yaklaşık yirmi yıldır farklı çalışmalarda ve platformlarda ifade edilmesine rağmen, günümüzde hala çözülememiş olup, bu sorunların artarak ve çeşitlenerek devam ettiği gözlenmektedir. Bu bağlamda, belediyelerin öz gelirlerine yönelik reform ihtiyacının artık ertelenemez bir zorunluluk haline geldiği açıkça ortaya çıkmıştır. Belediyeler, birikmiş sorunlarının çözümüne katkıda bulunma konusunda günümüzde oldukça hazır ve istekli bir tutum sergilemektedir. Bu nedenle, akademik çevreler, merkezi yönetim, yerel yönetim temsilcileri ve ilgili tüm paydaşların bir an önce bir araya gelerek mevzuatın güncellenmesine yönelik çalışmalara başlaması, belediyelerin öz gelir kaynaklarının güçlendirilmesi ve hizmetlerini kesintisiz bir şekilde sürdürmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Akinci, A. (2023). Analysis of Fiscal Sustainability in Türkiye: Bootstrap Fourier ARDL Approach. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 34(130), 419-439.
- Anıkboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi. *Maliye Dergisi*, (168), 1-19.
- Anıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13(33), 276-297.
- Anıkboğa, Ü. (2024). Belediyelerin Gelir Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Yeniden Yapılanma İçin Öneriler. Araştırma Raporu. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği. <https://mbbkulturyayinlari.com/belediyelerin-gelir-yapisindan-sorunlar-ve-sorunlar-ve-yeniden-yapilanma-icin-oneriler>, Erişim: 20.05.2025.
- Bahl, R. ve Bird, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting & Finance*. 28(4), 1-25.
- Bahl, R. (2011). Financing Subnational Governments with Decentralized Taxes. *The Elgar Guide to Tax Systems*. Albi, E. ve Vazquez, J. M. (Ed.). Cheltenham UK: Edward Elgar, 328-359.
- Başbakanlık (2005). İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı. https://kutuphane.tbmm.gov.tr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=276742&shelfbrowse_itemnumber=272632, Erişim: 10.12.2024.
- Bird, R. (2001). User Charges in Local Government Finance. *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. M. Freire ve R. Stren (Ed.). Washington DC: World Bank Institute, 171-182.
- Council of Europe (1998). Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants. Strasbourg Cedex: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe (2016). European Charter of Local Self-Government. Congress of Local and Regoinal Authorities of the Council of Europe. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3/7D>, Erişim: 10.12.2024.
- Çavdar, F. (2022). Belediyelerin Gelirlerini Artırmaya Yönelik Öz Gelir Önerisi: Motorlu Taşıtlar Üzerindeki Vergisel Yükümlülüğün Paylaşımı. *Sosyal Bilimler Dergisi*. 8(2), 86-102.
- Dündar, A. (2024). Kümeleme Analizi ile Türkiye’deki İllerin Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerine Göre Sınıflandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 35(132), 101-130.
- Ebel, R. (2003). Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization. https://www.kdi.re.kr/upload/7050/V_RobertEbel.pdf, Erişim: 18.11.2024.

- Egeli, H. ve Diril, F. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 23(84), 25-44.
- Fleck, L. (2022). Towards a Framework for Own Source Revenue Optimization. *Local Government Finance is Development Finance*. D. Jackson (Ed.). New York: UNCDF, 139-159.
- Güner, A. (2006). Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar. *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*. Güner, A. ve Yılmaz, S. (Ed.). İstanbul: Güncel Yayıncılık, 61-90.
- Hacıköylü, C. ve Heper, F. (2010). Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Maliye Dergisi*. 158, 1-14.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014-2023a). Belediyeler Bütçe İstatistikleri. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, Erişim: 10.09.2024.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014-2023b). Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, Erişim: 10.09.2024.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt.
- Sayıştay (2024). Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2025). Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Scottish Government (2018). *Transiet Visitor Taxes in Scotland: Supporting A National Discussion*. <https://www.gov.scot/>, Erişim:14.09.2024.
- Ter- Minassian, T. (2020). Challenges of Sub National Capacity Development. *Local Public Finance and Capacity Building in Asia*. Kim, J.ve S. Dougherty, S. (Ed.). OECD, 13-33.
- Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2020). AB Üyesi Ülkelerdeki Yerel Vergi Uygulamaları ve Türkiye’deki Belediyeler İçin Vergi Önerileri. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(17), 37-70.
- Vazquez, J. M. (2008). Revenue Assignments in The Practice of Fiscal Decentralization. *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Bosh, N. ve Duran, J.M. (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar, 27-55.
- Vazquez, J. ve M. Smoke, P. (2010). Introduction. *Local Government Finance: The Challenges of The 21 St Century*. United Cities and Local Governments. Cheltenham: Edward Elgar, 13-21.

OWN REVENUES OF MUNICIPALITIES AND THE NEED FOR REFORM: AN EVALUATION ON MARMARA REGION MUNICIPALITIES

Ülkü ARIKBOĞA

EXTENDED ABSTRACT

In this article, field research covering the municipalities that are members of the Union of Marmara Municipalities (MMU) has been conducted to identify the main reasons for the insufficiency of municipalities' own revenues and to develop suggestions for increasing own revenues.

The article first presents a theoretical framework on the concept of own revenue and types of own revenue. Then, information on own revenues provided to municipalities by law in Turkey is given and numerical analyses on the composition of own revenues and their share in total municipal revenues are presented. The last section includes the findings obtained from the field research conducted with municipalities that are members of the MMU.

The results of the research can be summarised as follows:

As a result of the field survey conducted among MMU member municipalities, almost all of the respondents stated that their own revenue resources are not sufficient. Among the reasons for the insufficiency of own revenue sources, the lack of updating the legislation regulating the revenue sources of municipalities was the most emphasised problem.

The fact that municipalities have not been provided with new sources of own revenue in line with today's conditions is another problem emphasised in terms of the insufficiency of municipalities' own revenues.

The problems mentioned in relation to the collection and audit of own revenues include, limited tax audit authority granted to municipalities by law, the lack of sufficient personnel in terms of quality and quantity, the lack of inter-institutional integration in accessing taxpayer information, the lack of e-attachment authority for municipalities, the frequent issuance of tax amnesty laws, failure to exclude very small amounts of tax receivables from accounting records, and the inability to apply a delay increase in the collection of fines.

In order to overcome the inadequacy of own revenues, the participants suggested that the Law on Municipal Revenues should be updated and the scope of taxes and fees should be revised in accordance with the present day, the fixed tax and fee tariffs should be updated and increases should be made every year at the revaluation rate, and municipalities should be able to determine the fixed tax and fee tariffs within the lower and upper limits in the law. Other suggestions include determining the property tax value by appraisal commissions in accordance with market conditions, ensuring that annual increases are made at the rate of revaluation, not at the rate of half of the revaluation rate, and reinstating the rates set as 0 per cent in the entertainment tax.

Giving the authority to collect accommodation tax to municipalities, giving municipalities a share from the motor vehicles tax and valuable housing tax, imposing new fees such as public transport licence fee are among the suggestions for new sources of revenue made by the participants.

Giving tax audit authority to municipalities, providing qualified personnel for audit, providing easy access to taxpayer information through inter-institutional integration, giving e-attachment authority to municipalities, not issuing tax amnesty laws on receivables too often, facilitating the removal of very small amounts of tax receivables from accounting records are the suggestions made by the participants regarding the collection and audit of own revenues.

In this study, it has been observed that the need for reform regarding municipalities' own revenues has become inevitable. It is of great importance that academic circles, central government, local government representatives and all relevant stakeholders come together as soon as possible and start working on updating the legislation in order to strengthen municipalities' own revenue sources and to continue their services uninterruptedly.

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI -1

Tarih : 07.05.2025

No : 57961

Konu: Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personele nakdi kumanya yardımının mevzuatında öngörülen sınır aşılarak ödenmesi suretiyle kamu zararına sebep olduğu hk.

Dosyada mevcut bilgi ve belgelerin okunup incelenmesi sonucunda;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

55 sayılı İlamın 1'inci maddesiyle; Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personele nakdi kumanya yardımının mevzuatında öngörülen sınır aşılarak ödenmesi suretiyle oluşan toplam ... TL kamu zararının sorumlularına ödettirilmesi kararı verilmiştir.

Sorumlu tarafından 55 sayılı İlamın 1'inci maddesi ile ilgili temyiz başvurusunda bulunulmuştur.

.....

Konu ile ilgili birincil ve ikincil mevzuat hükümleri ile değerlendirme

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yiyecek yardımı" başlıklı 212'nci maddesinde;

"Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunur." hükmü,

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin "Yardım Şekli" başlıklı 3'üncü maddesi ikinci fıkrasında;

"Yiyecek yardımı haftalık çalışma süresi 40 saati aşmayan yerlerde öğle yemeği olarak verilir. Günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan memurlara, görevlerinin diğer yemek saatlerinde de devam etmesi şartıyla üç öğüne kadar yemek verilebilir." hükmü,

Aynı Yönetmelik'in Geçici 2'nci maddesinde (Ek: RG-8/4/2022-31803-C. K-5418/1 md.);

25/8/2021 tarihli ve 31579 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Üçüncü Kısımının Dördüncü Bölümünde yer alan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme'nin "İtfaiye ve zabıta personeline yiyecek yardımı" başlıklı 12'nci maddesinde ve "Yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerine yemek yardımı" başlıklı 16'ncı maddesinde, kumanya yardımı; bu Yönetmeliğin uygulanamayacağı durumlarda ve 2022 ve 2023 yılları ile sınırlı olarak, günlük 100 gösterge rakamını geçmemek üzere belirlenen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ödeme yapılması şeklinde uygulanabilir. Bu şekilde yapılan ödeme aylık 2100 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçemez."

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden; 6. Dönem Toplu Sözleşmenin memur ve sözleşmeli personeli kapsadığı, kumanya yardımının 08.04.2022 tarihinden itibaren nakdi olarak da verilebileceği ve fakat azami tutarının, günlük 100 gösterge rakamını geçmemek üzere belirlenen gösterge rakamının, memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı, aylık ise 2100 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçemeyeceği anlaşılmaktadır.

Fiili durum ve değerlendirme

... Belediyesinde istihdam edilen memur ve sözleşmeli personele nakdi kumanya yardımı, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde öngörülen azami sınır aşılarak yapılmıştır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmede birbirinden bağımsız 18 madde yer almakta olup, bu maddelerin her biri ayrı bir mali hakkı düzenlemektedir.

Söz konusu Toplu Sözleşme'nin 1'inci maddesinde; "Sosyal denge tazminatı" başlığına, 16'ncı maddesinde ise "Yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerine yemek yardımı " başlığına yer verilmiştir. İdarelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlileri ilgili maddelerde belirtilen şartları sağlıyorsa her bir maddede düzenlenen mali ve sosyal haklardan ayrı ayrı yararlanabilecektir.

Dolayısıyla Toplu Sözleşmenin 16'ncı maddesine göre ödenmesi mümkün olan kumanya yardımının, Sosyal Denge Sözleşmesinde yer vermek suretiyle ödenmesinin ve bu minvalde sosyal denge tazminatının bir unsuru olduğunun ileri sürülmesi, hukuken kabul edilemez.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212'nci maddesinde düzenlenen yiyecek yardımı, devlet memurlarına sağlanan hak ve yardımlar içinde sayılmış ve mesai saatleri içinde personelin beslenme ihtiyacına binaen düzenlenmiştir. Aslında söz konusu yardım, maaş/ücretin bir parçası olarak değil, aynı yardım olarak verilmekte idi.

Ancak, çalışmakta olduğu kamu kurumunda/kuruluşunda yemekhanesi olmayanların, yemek ihtiyaçlarına yönelik uygulamalarda ortaya çıkan mağduriyetin giderilmesi maksadıyla, 08.04.2022 tarihli değişiklik ile kumanya yardımının "nakdi" şekilde verilebilmesi imkânı getirilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının «Nakdi Kumanya Yardımının Uygulanması» konulu 13/6/2022 tarih ve E-53773008-622.02-3857682 sayılı görüşünde de; gerek yiyecek yardımının ve gerekse kumanya yardımının nakdi ödenmesi hususunun fiilen mesaide olan personele ilişkin olduğu, izinli (resmi tatil, yıllık izin vs.) ve raporlu olunan personelin bu haktan yararlanma imkânı bulunmadığı, ifade edilmiştir.

....

Bu itibarla, 55 sayılı İlâmin 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'inci maddesinin yedinci fıkrası uyarınca BOZULMASINA ve yukarıdaki hususlar göz önüne alınmak suretiyle yeniden hüküm tesisinin temini için dosyanın hükmü veren DAİREYE GÖNDERİLMESİNE,

Tarih : 18.06.2025

No : 58108

Konu: Yapım işinde sözleşmenin feshine ilişkin şartlar gerçekleşmiş olmasına rağmen sözleşmenin feshedilmeyerek yüklenicinin kesin teminatının güncellenerek gelir kaydedilmemesi ve gecikme cezası uygulanmamasının kamu zararına sebebiyet verdiği hk.

İşbu dosyayla duruşma talebinde bulunan sorumlu ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Temyize konu işbu ilam maddesinde tazmin hükmü, adı geçen yapım işinde sözleşmenin feshine ilişkin şartlar gerçekleşmiş olmasına rağmen sözleşmenin feshedilmeyerek yüklenicinin kesin teminatının güncellenerek gelir kaydedilmemesi ve uygulanması gereken gecikme cezasının uygulanmamasının kamu zararına sebep olduğu gerekçesiyle verilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesinde:

"Aşağıda belirtilen hallerde idare sözleşmeyi fesheder.

a) Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi,

...

Hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.",

"Sözleşmenin feshine ilişkin düzenlemeler" başlıklı 22'nci maddesinde:

"19 uncu maddeye göre yüklenicinin fesih talebinin idareye intikali, 20 nci maddenin (a) bendine göre belirlenen sürenin bitimi, 20 nci maddenin (b) bendi ile 21 inci maddeye göre ise tespit tarihi itibarıyla sözleşme feshedilmiş sayılır. ...

19, 20 ve 21 inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenir. Güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki fark yükleniciden tahsil edilir.

...

Gelir kaydedilen teminatlar, yüklenicinin borcuna mahsup edilemez.

19, 20 ve 21 inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, yükleniciler hakkında 26 ncı madde hükümlerine göre işlem yapılır. Ayrıca, sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyan yükleniciye tazmin ettirilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na dayanılarak çıkarılan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve aynı zamanda sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin (YİGŞ) “İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29’uncu maddesinin birinci fıkrasının ihale tarihi itibarıyla yürürlükte olan hükmü:

“İşin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.”

Şeklinde olup, işe ait sözleşmenin “Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve sözleşmenin feshi” başlıklı 25’inci maddesi:

“... Yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak işi süresinde bitirmediği takdirde gecikilen her gün için sözleşme bedelinin %0,03 (onbindeüç) oranında gecikme cezası uygulanır.”

Hükmünü haizdir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği veya işi süresinde bitirmediği durumda, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durum devam ettiğinde, verilen sürenin bitim tarihinden itibaren sözleşmenin feshedilmesi ve işin yüklenicisinin kesin teminatı ve varsa ek kesin teminatlarının, Kanun’un 22’nci maddesinde belirlenen usule göre güncellenerek gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32'nci maddesi ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen Geçici 4'üncü maddede ise; *"31/8/2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan (3 üncü maddesindeki istisnalar dâhil) ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler, imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurusu kaydıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idarenin onayına bağlı olarak feshedilip tasfiye edilebilir veya devredilebilir. Bu durumda devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar, devir tarihi itibarıyla aranacak olup devirden veya fesihten kaynaklanan kısıtlama ve yaptırımlar uygulanmaz. Yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir veya hisse devirlerinde ilk ihaledeki yeterli şartları aranmaz. Sözleşmesi feshedilen veya sözleşmeyi devreden yüklenicinin teminatı iade edilir. Bu fıkra kapsamında devredilen sözleşmeler ile bu fıkra kapsamına girmekle birlikte devredilmeyen sözleşmelerde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurusu kaydıyla süre uzatımına ilişkin kısıtlama ve şartlara tabi olunmaksızın Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idare tarafından süre uzatılabilir. ..."* denilmektedir.

Bu hükümde, benzer hukuki müessese olarak 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Aşırı ifa güçlüğü" başlıklı 138'inci maddesinden esinlenilerek 4735 sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi ile "imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artış meydana gelmesi" Kanunen aşırı ifa güçlüğü sebebi olarak kabul edilmiş ve yüklenicilere seçimlik haklar tanınarak, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde (19.01.2019-19.03.2019) yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurusu şartıyla sözleşmelerin tasfiye veya devredilebileceği, ayrıca bu fıkra kapsamında devredilen sözleşmeler ile bu fıkra kapsamına girmekle birlikte devredilmeyen sözleşmelerde, yine bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde idareye yazılı olarak başvurulması şartıyla Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idare tarafından süre uzatımı verilebileceği belirtilmiştir.

Söz konusu seçimlik haklardan;

- Sözleşmenin feshinde; sözleşme, idarenin onayı feshedilmek suretiyle tasfiye edilecek ve yüklenici hakkında fesihten kaynaklanan yaptırımlar uygulanmayacaktır.

- Sözleşmenin devrinde; sözleşme, üçüncü bir kişiye ya da ortak girişimde ortaklardan birine devredilebilecek, devreden ve devir alan hakkında devirden kaynaklı kısıtlamalar ve yaptırımlar uygulanmayacaktır.

- Süre uzatımında ise; devredilen sözleşmelerin de yararlanabildiği bu seçimlik hakkın kullanımı, süre uzatımına ilişkin kısıtlama ve şartlara tabi olmayacaktır.

Başvuru, inceleme ve karar sürecinde ise;

- Yüklenicinin, yasal süresi içinde (19.01.2019-19.03.2019) başvuru yapması gerekmektedir.

- Başvurunun, idarenin olumlu ya da olumsuz görüşü ile birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

- Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine başvuru idare tarafından onaylanır veya reddedilir.

Diğer taraftan, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen Geçici 4'üncü maddenin uygulanmasına ilişkin olarak bazı hususlarda uygulamada yaşanan tereddütlerin giderilmesine yönelik Kurum görüşü oluşturulması amacıyla 04.04.2019 tarihli ve 2019/DK.D-71 sayılı, 22.04.2019 tarihli ve 2019/DK.D-79 sayılı, 08.08.2019 tarihli ve 2019/DK.D-171 sayılı Kurul Kararları alınmıştır.

Söz konusu Kurul Kararlarından 2019/DK.D-71 sayılı Karara göre;

- Yüklenicinin, yazılı talebinin idareye bildirildiği tarih ile onay tarihi arasında sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini ahde vefa ilkesi gereği yerine getirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda;

- Bu sürede yüklenici hakkında gecikme cezası uygulanabilir. (Talebin onaylanması halinde bu sürede uygulanan gecikme cezasının iadesi gerekmektedir.)

- Yasaklama işlemleri hakkında uygulanan 45 günlük süre inceleme aşamasında işlemez.

- 18.01.2019 tarihinden önceye ait gecikme cezaları, yüklenicinin talebi onaylansa dahi iade edilmez.

- 18.01.2019 tarihinden önce feshedilen sözleşmeler hakkında Geçici 4'üncü madde hükmü uygulanmaz.

2019/DK.D-79 sayılı Karara göre;

- İdari şartname ve sözleşmesinde fiyat farkı verilmesi öngörülme- yen işlerde, 4735 sayılı Kanunun Geçici 4'üncü maddesi uyarınca yükleniciye süre uzatımı verilmesi, tek başına fiyat farkı hesaplanması sonucunu doğurmaz.

2019/DK.D-171 sayılı Karara göre ise;

- 4735 sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi kapsamında gerçekleştirilecek devirler, devredilecek sözleşmenin ihale dokümanında öngörülen geçerlilik şekline tabidir.

- Devir işleminin tarafları hakkında 4735 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde öngörülen 3 yıllık devir yasağı uygulanmaz.

- Madde kapsamında gerçekleştirilen devir ve fesihler, fiyat dışı unsur puanlamasında kullanılan kalite nitelik puanı hesabında dikkate alınmaz.

- Süre uzatımı halinde uzatılan süre, idarenin süre uzatımına ilişkin onayının yükleniciye bildirildiği tarihten itibaren hesaplanır.

Yukarıda yer alan sözleşme, mevzuat ve ikincil mevzuat hükümleri ve bunlara ilişkin açıklamalar doğrultusunda somut olay yeniden incelenecek olursa;

Yapım işinin sözleşmesi 13.04.2016 tarihinde imzalanmış ve yer teslimi 19.04.2016 tarihinde yapılmıştır. Sözleşmeye göre işin süresi 650 gün olup işin bitim tarihi 29.01.2018'dir. İşin devamı sırasında ruhsat onayının gecikmesi, enerji bağlantı noktasının ve güzergahının değişmesinden dolayı 42 gün süre uzatımı verilmiş ve yeni iş bitim tarihi 12.03.2018 olarak belirlenmiştir.

Söz konusu yapım işinde yükleniciye yapılan ihtarlar ile defalarca, çalışmaların yetersiz olduğu ve hızlandırılması gerektiği, işin onaylı iş programına göre çok geri bir seviyede seyrettiği, şantiyede yeterli sayıda ve düzeyde personel bulunmadığı bildirilmiştir.

İl Müdürlüğü tarafından yükleniciye 04.01.2019 tarihinde ... Noterliği vasıtasıyla gönderilen ihtarnamede; *"... iş bu ihtarnamemizin tarafınıza tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde gerekli malzeme ve personelin temini ile çalışmanın hızlandırılarak işin geçici kabule hazır hale getirilmesini, ... ve iş bu ihtarname hükümlerine riayet etmediğiniz takdirde, başkaca herhangi bir ihtar ve merasime gerek görülmeksizin sözleşmenizin, sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 47'nci maddesi uyarınca feshedileceğinin bilinmesini önemle ihtar ederim."* denilmiştir.

Yükleniciye yapılan tebligat ile yapım işinin 25.01.2019 tarihine kadar geçici kabule hazır hale getirilmesi için süre verilmiştir. Bu süre dolmadan, yüklenici 22.01.2019 tarihinde, yukarıda belirtilen 4735 sayılı Kanun'a eklenen geçici 4'üncü madde uyarınca işi devretme talebinde bulunmuştur.

Ancak, devir tarihi itibarıyla ilk ihale koşullarının işin devredilmesi düşünülen firma tarafından sağlandığını gösteren belgelerin sunulmaması nedeniyle iş devredilememiştir.

Yüklenici bu kez de devir talebinden vazgeçerek 19.03.2019 tarihli dilekçesi ile 4735 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi kapsamında 500 gün süre uzatımı talep etmiştir. Ancak, Hazine ve Maliye Bakanlığı süre uzatım talebini uygun görmemiş ve İdare de süre uzatım talebini reddetmiştir.

... İl Müdürlüğüne, yükleniciye gönderilen 31.05.2019 tarihli ihtarnamede:

"Taahhüdünüz altında yapımı devam eden ... İnşaatı işinin süre uzatımı dahil iş bitim tarihi 12.03.2018 olup, bu tarihten itibaren cezalı çalışmaktasınız.

17.01.2019 tarihli ve 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 32 inci maddesi ile 05.01.2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri kanununa eklenen Geçici 4 üncü maddeye dayanarak süre uzatımı talebinde bulunmuşsunuz. Ancak ... Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Sözleşme görüşleri İcmali listesinden anlaşılaacağı üzere Süre Uzatımı Talebiniz Uygun Görülmemiştir.

Bu kapsamda 15.08.2019 tarihine kadar işin Geçici Kabule hazır hale getirilmesi, getirilmediği takdirde ikinci bir ihtarla gerek olmaksızın fesih işleminin başlatılacağına bilinmesi hususunda;

Bilgilerinizi ve gereğini arz/rica ederim." denilmiştir.

Yukarıda yer alan ihtarla, yükleniciye 15.08.2019 tarihine kadar işin bitirilmesi gerektiği aksi takdirde işe ait sözleşmenin feshedileceği ve yüklenici hakkında mevzuatta sayılan yaptırımların uygulanacağı bildirilmiştir. 15.08.2019 tarihinde işyerinde yapılan incelemede, işin geçici kabule hazır hale getirilemediği tutanakla tespit edilmiştir.

İl Müdürlüğü, mevzuat hükümleri doğrultusunda, 20.08.2019 tarihli Olur ile sözleşmeyi feshetmiştir. Sonrasında, 23.10.2019 tarihli Olur ile sözleşmenin feshine ilişkin Olur iptal edilmiştir.

İlamda; 4735 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin amir hükmü uyarınca verilen sürenin bitimi olan 15.08.2019 tarihi itibarıyla sözleşmenin feshedilmiş sayılacağı; bu konuda İdareye takdir hakkı tanınmadığı, Kanun'a göre feshedilmiş sayılan ve alınan olur ile feshedilen sözleşmenin tekrar alınan bir olur ile iptal edilerek tekrar yürürlüğe konulmasının mümkün olmadığı; dolayısıyla, işe ait sözleşmenin "Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 25'inci maddesine göre, yükleniciden 05.10.2018 tarihli 17 no.lu hakediş ile işin feshedilmiş sayıldığı 15.08.2019 tarihine kadar kesilmesi gereken gecikme cezalarının ve güncellenerek gelir kaydedilmesi gereken kesin teminatın kamu zararı oluşturduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiş ise de; 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesindeki öncelikli şart, ihtarla rağmen aynı durumun devam etmesidir. Oysa somut olayda 04.01.2019 tarihli ihtar sonrası aynı durum devam etmemiş, 17.01.2019 tarihli ve 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32'nci maddesi ile 4735 sayılı Kamu ihale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen geçici 4'üncü madde hükmü kapsamında, yüklenici tarafından 19.03.2019 tarihli dilekçe ile 500 gün süre talebinde bulunulmuş ve süre uzatım talebi Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından uygun görülmemiş, fakat Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığının 09.08.2019 tarihli ve 189903 sayılı yazısı ile yüklenicinin 28.06.2019 tarihli süre uzatımı talebine, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 122 gün ek süre verilmesi yönünde olumlu görüş verildiği bildirilmiş, idari hiyerarşiye uygun hareket edilerek yüklenicinin 122 gün süre talebinin Hazine ve Maliye Bakanlığınca uygun görülmesi, aynı zamanda KİK Kararına göre de verilecek sürenin tebliğ tarihine eklenmesi durumları ortaya çıkınca fesih işlemine mi devam edilmesi gerektiği yoksa Hazine ve Maliye Bakanlığınca uygun görülen ek sürenin verilerek sonrasında feshin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda Yapı İşleri Genel Müdürlüğüne görüş sorulmuş, verilen ek sürenin tebliğ tarihine eklenmesine ilişkin Kamu İhale Kurulunun 2019/DK.D-171 sayılı Kararına istinaden yükleniciye 03.09.2019 tarihli ve 16487 sayılı yazıyla 122 gün ek süre verilmiş ve yeni iş bitim tarihi 03.01.2020 olmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, kamu zararı "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" şeklinde, kamu kaynağı da "kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler"

şeklinde tanımlanmıştır. Bu bağlamda bir kamu zararından söz edebilmek için öncelikle kamu kaynağında artışa engel olunduğunun ortaya konulması gerekir. Burada İdare bir anlamda fesihten dönerek (güncellenmiş) kesin teminatı gelir kaydetmemekle birlikte yükleniciye işi tamamlatmış, kamuya sözleşmeye uygun taşınmaz kazandırarak kamu kaynağında artış sağlamış, [süre uzatım dilekçesi tarihi ile İlama göre olması gereken ve İdarece de vazgeçilen fesih tarihi arasındaki süre (19.03.2019-15.08.2019) ve 122 günlük süre uzatımı haricinde] gecikilen süre nedeniyle gecikme cezasını da tahsil ederek gelir de sağlamıştır. Nitekim işin feshedilmesi yerine tamamlattırılması yoluna gidilmesi ile kamu zararı olarak belirtilen güncellenmiş kesin teminat ve ek kesin teminat tutarları toplamı 1.181.763,68 TL olmasına karşın, kamu kaynağında 4.432.428,93 TL'lik artış sağlandığı ortaya konmuştur.

Elbette ki; yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi ve idarenin ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların gelir kaydedilmesi gerekir. Ancak somut olayda imalat girdilerinde meydana gelen beklenmeyen fiyat artışları göz önünde bulundurularak parlamentonun dahi yüklenici menfaatine yasal bir düzenlemeye gittiği dönemde, yazışmalardaki aksamaların da etkisiyle fiili bir durumun oluştuğu, sorumluların bu olağanüstü süreçte yüklenicinin taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmesini sağlamak amacıyla işlem tesis ettiği ve nihai olarak söz konusu işi tamamlattığı ve geciken süreye karşılık işin zamanında tamamlanmaması halinde, yüklenici tarafından ödeneceği önceden taahhüt edilen bir edim olan gecikme cezasını da [122 günlük ikinci süre uzatımı tarihinin bitiminden (03.01.2020) 18 no.lu hakediş tarihine (08.10.2020) kadar olan süre de dahil edilmek suretiyle] tahsil ettiği açık bir şekilde görülmektedir.

İşin feshedilmesi yerine süre uzatımı verilerek devam ettirilmesi şeklinde gelişen fiili (mevcut) durum karşısında; süre uzatımı açısından; yukarıda dile getirilen Kamu İhale Kurulunun 2019/DK.D-71 Kararı gereğince yüklenicinin, yazılı talebinin idareye bildirildiği tarih ile onay tarihi arasında kalan süre için bir gecikme cezası uygulanacak olsa bile (dosyadaki olay gibi) süre uzatım talebinin 28.06.2019 tarihli yeni başvuru üzerine onaylanması üzerine durumda gecikme cezası iade edileceğinden ve yine Kamu İhale Kurulunun 2019/DK.D-171 Kararı gereğince süre uzatımı halinde uzatılan süre, idarenin süre uzatımına ilişkin onayının yükleniciye bildirildiği tarihten (09.08.2019) itibaren hesaplanacağı göz

önüne alındığında bu tarihten süre uzatımının dolduğu tarihe kadar (yani süre uzatımı süresince) gecikme cezası kesilemeyeceğinden ve geri kalan süreler için gecikme cezası zaten kesilmiş olduğundan ilamda belirtilen gecikme cezasının kesilmesine; (güncellenerek kaydedilmesi gereken) kesin teminat açısından da; halihazırda fesih işlemi gerçekleştirmiş olduğunda; ilamda belirtilen gelir kaydına gerek bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, İdarece yapılan ödemelerde 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi kapsamında kamu zararına sebebiyet veren bir durum görülmediğinden; temyiz talebinde bulunan sorumlunun iddia ve itirazlarının kabul edilerek 189 sayılı ilamın 2'nci maddesiyle (gecikme cezasına ilişkin yapılan tahsilat düşüldükten sonra geriye kalan) ... TL'nin tazminine ilişkin verilen hükmün KALDIRILMASINA,

Tarih : 18.06.2025

No : 58116

Konu: Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ait Yapım İşinde, ihale dokümanı ve sözleşmeye aykırı olarak yapı ruhsat harcı ve otopark harcı ödenmesi nedeniyle 70.939,00 TL kamu zararına sebebiyet verildiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 27'nci maddesinde:

"İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur. Ön yeterlik dokümanında ise adaylarda aranılan şartlara, ön yeterlik kriterlerine ve gerekli diğer belge ve bilgilere yer verilir. İdari şartnamede ihale konusuna göre asgari aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur.

...

(i) Ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin teklif fiyatına dahil olacağı.

..."

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşmede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde ise:

"Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur.

...

(h) Ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin sözleşme bedeline dahil olacağı.

..."

Denilmekte olup, bu hükümler doğrultusunda hazırlanan söz konusu işe ait 19.10.2017 tarihli sözleşmenin "Sözleşme bedeline dahil olan giderler" başlıklı 7'nci maddesinde:

"Taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri vb. giderler ile ulaşım, sözleşme kapsamındaki her türlü sigorta giderleri sözleşme bedeline dahildir. İlgili mevzuatı uyarınca hesaplanacak Katma Değer Vergisi sözleşme bedeline dahil olmayıp, İdare tarafından Yükleniciye ödenir."

İdari şartnamenin "Teklif fiyata dahil olan giderler" başlıklı 25'inci maddesinde:

"İsteklinin sözleşmenin uygulanması sırasında ilgili mevzuat gereğince ödeyeceği her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri ve benzeri giderler ile ulaşım, nakliye ve her türlü sigorta giderleri teklif fiyatına dahildir."

25.1. maddesinde yer alan gider kalemlerinde artış olması ya da benzeri yeni gider kalemlerinin oluşması hallerinde, teklif edilen fiyatın bu tür artış ya da farkları karşılayacak payı içerdiği kabul edilir. Yüklenici, bu artış ve farkları ileri sürerek herhangi bir hak talebinde bulunamaz.",

Yine idari şartnamenin "Diğer Hususlar" başlıklı 46'ncı maddesinde de:

"46.1. İhalede uygulanacak sınır değer katsayısı (N) = 1,00

- İnşaat Ruhsatı ve Yapı Kullanma Belgesi İdaresi tarafından alınacaktır.

..."

Hükümlerine yer verilmiştir.

İlamda; işe ait sözleşmenin 7'nci ve 25'inci (karar metni içeriğinde idari şartnamenin 25'inci maddesi esas alınmasına rağmen sözleşmenin 25'inci maddesi olarak belirtilmiş olmakla birlikte) maddelerinde taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri vb. giderler ile ulaşım, sözleşme kapsamındaki her türlü sigorta giderinin sözleşme bedeline dahil olduğu belirtilmiş olmasına rağmen, idari şartnamenin "Diğer Hususlar" başlıklı 46'ncı maddesinde inşaat ruhsatı ve yapı kullanma belgesinin İdare tarafından alınacağına belirtildiği, bu iki doküman arasında çelişki bulunduğu, işe ait sözleşmenin "Sözleşmenin ekleri" başlıklı 8'inci maddesinde; *"İhale dokümanı, bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olup, İdareyi ve yükleniciyi bağlar."* denildiği, ancak, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı, bu hükümdeki öncelik sıralamasında idari şartname, sözleşme tasarısından önce geldiği için işe ait idari

şartnamenin 46'ncı maddesi hükmünün uygulanması gerektiğinden; söz konusu harçların ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle ilişilecek husus bulunmadığına oy birliğiyle hükmedilmiştir.

Öncelikle, idari şartnamenin 25'inci maddesinde her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri ve benzeri giderlerin teklif fiyatına dahil olduğu belirtilmiş olmasına rağmen, 46'ncı maddesinde inşaat ruhsatı ve yapı kullanma belgesinin İdare tarafından alınacağı hüküm altına alınmıştır. İdari şartnamenin 25'inci maddesi tip idari şartname hükmünde olup, açık ihale usulü ile ihale edilen yapım işlerinde uygulanacak tip idari şartnamenin "Diğer hususlar" başlıklı 46'ncı maddesinin açıklamasındaki:

"1) İdareler, bu şartnamede düzenlenmeyen ve işin özelliğine göre idarelerce düzenlenmesine gerek duyulan hususlarda ihale konusu yapım işinin gereklerini de dikkate alarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, başka düzenlemeler yaparak alt maddeler halinde buraya ekleyebilirler."

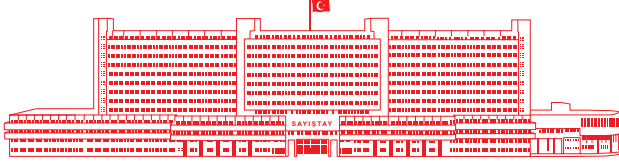
İfadesine göre idarelerin "Diğer Hususlar" bölümüne tip idari şartnameye aykırılık tekil edecek hususlara yer veremeyecek olmaları bir yana; hem işe ait sözleşmenin 7'nci maddesinde hem de idari şartnamenin 25'inci maddesinde taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri ve benzeri giderler ile ulaşım, nakliye ve her türlü sigorta giderlerinin yüklenicinin sözleşme bedeline (teklif fiyatına) dahil olduğu belirtildiğinden; idari şartnamenin 46'ncı maddesinde yer alan hükmün lafzından da idari şartnamenin 25'inci maddesi hükmüne istisnai bir durum getirildiği gibi bir anlam da çıkmamaktadır. Burada kastedilen, sadece söz konusu belgelerin alınması sürecinde idari prosedürün kimin tarafından gerçekleştirileceği olup, bu bağlamda, maddede, inşaat ruhsatı ve yapı kullanma belgesinin alınmasına ilişkin masrafların İdare tarafından karşılanacağı veya yükleniciye ödeneceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Kaldı ki, İdare yükleniciye (İlamda yapı ruhsat harcı olarak nitelendirilen) yol, su ve kanalizasyon hizmetlerine katılım bedeli, plan ve proje tasdik harcı ve otopark harcını ödemiştir. Ancak idari şartnamenin 46'ncı maddesinde "yol, su ve kanalizasyon hizmetlerine katılım bedeli, plan ve proje tasdik harcı ve otopark harcının yükleniciye ödenebileceğine" ilişkin herhangi bir hüküm de yoktur.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, yüklenicinin teklifine dahil olan yol, su ve kanalizasyon hizmetlerine katılım bedeli, plan ve proje tasdik harcı ve otopark harcı bedellerinin gerek sözleşmenin 7'nci gerekse idari şartnamenin 25'inci maddelerindeki "vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri ve benzeri giderler" niteliğinde olduğu açık olup, bu bedellerin yüklenici yerine İdareye ödettirilmesi (ya da önce yüklenici tarafından ödenip sonra kendisine iade edilmesi), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesi kapsamında kamu zararına sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla, Başsavcılık talebinin kabulüyle, yukarıda yer alan kanuna aykırılık gerekçeleri doğrultusunda yükleniciye fazla ödenen yol, su ve kanalizasyon hizmetlerine katılım bedeli, plan ve proje tasdik harcı ve otopark harcı nedeniyle oluşan kamu zararı iddiasına ilişkin olarak 1. Daire tarafından 189 sayılı İlâmın 4'üncü maddesinin (D) bendiyle "ilişilecek bir husus bulunmadığına (sorumluların beraatine)" dair verilen hükmün BOZULMASINA ve yeniden hüküm tesis edilerek kamu zararının tazmin edilmesini teminen dosyanın hükmü veren DAİREYE GÖNDERİLMESİNE,

Karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Sayıştay Dergisi Editörlüğü

06520 Balgat/ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X